

**ASPECTOS CONSTITUTIVOS DA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO:
ANÁLISES COM DR. SANDRO LUIZ BAZZANELLA**

**CONSTITUTIVE ASPECTS OF THE FORMATION OF THE BRAZILIAN STATE:
ANALYSIS WITH DR. SANDRO LUIZ BAZZANELLA**

Deise Thais Natsume Carolo¹
Maria Luiza Milani²

RESUMO

O texto apresentado é a transcrição da conferência proferida pelo professor e pesquisador Doutor Sandro Luiz Bazzanella, em 19 de setembro, na Disciplina Políticas Públicas e Desenvolvimento, ofertada pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, ministrada no segundo semestre de 2020. A participação do professor Sandro ocorreu a convite da professora Maria Luiza Milani, para que fosse introduzido nessa disciplina, os aspectos constitutivos do Estado brasileiro, para subsidiar a apresentação das políticas públicas no âmbito da sociedade brasileira. O texto apresentado é a transcrição *ipsis literes* da conferência proferida, gravada em vídeo e áudio. Os argumentos apresentados foram fundamentados em princípios e pressupostos teóricos que apresentam bases para se reconhecer a conduta dos governos da república brasileira, em especial para se reconhecer as diretrizes asseguradas pelas políticas públicas sob a direção políticas dos governos no Brasil.

Palavras-chave: Sociedade brasileira. Aspectos constitutivos do Estado. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The text presented is the transcript of the conference given by professor and researcher Dr. Sandro Luiz Bazzanella, on September 19, at Discipline Public Policies and Development, offered by the Master's Program in Regional Development, taught in the second half of 2020. The participation of Professor Sandro occurred at the invitation of Professor Maria Luiza Milani, to be introduced in this discipline, the constitutive aspects of the Brazilian state, to support the presentation of public policies within Brazilian society. The text presented is the *ipsis*

¹Mestranda em Desenvolvimento Regional. Universidade do Contestado. Canoinhas. Especialista em Gestão da Responsabilidade Social. Assistente social na Prefeitura Municipal de Palmas. Paraná. Brasil. E-mail: deisenatsume@yahoo.com.br

²Doutora em Serviço Social. Docente no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado. Canoinhas. Brasil. E-mail: marialuiza@unc.br

literes transcription of the conference given, recorded on video and audio. The arguments presented were based on theoretical principles and assumptions that present bases for recognizing the conduct of the governments of the Brazilian republic, especially to recognize the guidelines ensured by public policies under the political direction of governments in Brazil.

Keywords: Brazilian society. Constitutive aspects of the State. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

O texto apresentado refere-se ao conteúdo da conferência proferida no dia 19 de setembro de 2020, pelo Professor, Pesquisador, Doutor Sandro Luiz Bazzanella, sobre os aspectos constitutivos da formação do Estado brasileiro, durante o desenvolvimento da disciplina Políticas Públicas e Desenvolvimento, oferecida pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado.

A exposição desses aspectos constitutivos do Estado fez-se necessário para o reconhecimento dos processos geradores das determinações norteadoras da realidade social da sociedade brasileira.

Converge ao objetivo da conferência e do tema, a relação intrínseca do Estado com as políticas públicas. Quando se conhece, reflete, discute e atua com políticas públicas, uma das condições necessárias para tanto, é compreender em que sociedade essas se situam e como o Estado nela existente se posiciona perante a condução dos interesses, necessidades, anseios e direitos da população adstrita. Quando se argumenta acerca de políticas públicas, é imprescindível reconhecer em que medida o Estado é comprometido com a cidadania, a qual se expressa em “[...] um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo” (DALLARI, 1998. p. 14).

Para reconhecer o Estado contemporâneo que vige no Brasil, na disciplina Políticas Públicas e Desenvolvimento se abordam aspectos que o constituem bem como a trajetória das políticas públicas. Essa relação contempla o compromisso da área de concentração do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e a linha de pesquisa com o mesmo nome da disciplina. Portanto, foi na direção da exposição dos elementos constitutivos do Estado, que o Professor Doutor Sandro

Luiz Bazzanella abordou nessa conferência, determinações socioeconômicas e políticas que sustentaram a formação do Estado brasileiro, destacando os diferentes períodos da trajetória da sociedade brasileira.

Tratou-se de argumentos fundamentados em princípios e pressupostos científicos, teóricos, históricos, sociológicos e filosóficos que apresentaram as bases para se reconhecer a conduta dos governos da república brasileira, em especial para se reconhecer as diretrizes asseguradas pelas políticas públicas sob a direção política dos governos do Brasil, em especial nos séculos XX e XXI.

Na atividade promovida pela disciplina ministrada pela Professora Maria Luiza Milani, no segundo semestre de 2020, os componentes do Estado brasileiro contemporâneo e, por conseguinte, das políticas públicas e do desenvolvimento, abordados pelo Professor Doutor Sandro Luiz Bazzanella, foram transcritos fielmente. Na oportunidade dessa conferência as aulas ocorriam de forma remota, permitindo que se gravassem áudios e vídeos com os grupos e participantes das aulas. Ao final da aula do dia 19 de setembro, se transcreveu a fala constante da gravação. Em seguida passou-se este conteúdo ao Professor Doutor Sandro Luiz Bazzanella, o qual convalidou-o, se constituindo assim em um conteúdo original na perspectiva apresentada pelo conferencista.

2 BASES TEÓRICAS E POLÍTICAS NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA REPÚBLICA

Não há como debater as políticas públicas sem compreendê-las desvinculadas de uma concepção de Estado e, por extensão de governo. Nesta perspectiva, é preciso pensar o Estado a partir de duas direções:

Primeira - é preciso considerar as principais teorias de Estado: como explicar o Estado e a existência dele e, por extensão para chegarmos ao Estado brasileiro e a forma como se organiza, bem como as variáveis ideológicas governamentais que operam este Estado que se apresentaram, sobretudo, desde a fundação da República, em 1889.

Quando procuramos pensar o Estado é preciso que tenhamos presente a seguinte condição: o Estado é uma instituição, uma condição ocidental bastante recente. O Estado no qual estamos inseridos, onde nossas vidas transcorrem, aonde

estamos pensando em políticas públicas têm no máximo 300 anos. A própria palavra Estado é recente no vocabulário jurídico, político ocidental. Ele é posterior a Maquiavel, pensador político do Século XV. Maquiavel teria sido o primeiro pensador a se referir a palavra Estado, mas ainda isto não está suficientemente claro, se a palavra *Stato* presente nos escritos de Maquiavel dita por Maquiavel, se referia a ideia de Estado que nós conhecemos hoje, são coisas bastante distintas.

O Estado possui uma tradição que pode ser articulada em linhas de força, mais especificamente em 4 (quatro) variáveis a partir das quais se pode chegar a ideia de Estado:

Primeira (Aristotélica): o Estado é uma condição inerente à própria natureza humana. O homem é um animal de linguagem e um animal político, é um animal que se associa que vive em comunidade, em sociedade. Portanto, para Aristóteles o Estado é uma decorrência natural da própria natureza humana. O homem é um animal político porque é um animal que fala, um animal que negocia, necessariamente vive em sociedade e a sociedade implica em uma organização política.

Segunda variável: é chamada jusnaturalista. Se apresenta entre o mundo medieval e o mundo moderno, entre a Idade Média e a Idade Moderna, que são as teorias do Contrato Social, das quais conhecemos majoritariamente três pensadores: Thomas Hobbes, John Locke e Rousseau. São os pensadores que na transição do mundo medieval para o mundo moderno, na passagem da forma absolutista do Estado, para a forma parlamentar e representativa dos Estados constitucionais, vão se colocar na discussão.

Estes autores partem do pressuposto de que existe uma natureza humana, na qual existe uma condição ideal aonde os seres humanos gozavam de plena liberdade, chama-se de Estado de natureza, o Estado pré-civil, anterior à conformação do Estado civil, a conformação do contrato social. No Estado de natureza, tínhamos o pleno domínio das nossas liberdades. Ou seja, compartilhávamos essa liberdade sem a necessidade de uma instituição que regulasse nossas ações, impusesse limites as nossas vontades. No entanto, quando a gente lê isso em Hobbes, mesmo tendo essa vida livre, a vida era muito curta, dramática e violenta. Na medida em que alguém interfere na minha liberdade, não posso tomar outra atitude a não ser eliminar aquilo que me incomoda e que de certa

forma interfere na minha liberdade. Então há também na dimensão de uma plena liberdade uma plena violência e, como o objetivo útil dos seres humanos é viver longamente então nos limitamos a nossa liberdade. Nos abrimos mão da plenitude do exercício da nossa liberdade e articulamos isso em um contrato social. Esse contrato social cria um ente chamado Estado, que passa a ter um direito legítimo à violência. Então na perspectiva contratual do Hobbes, o Estado nasce como uma entidade resultante de um contrato assinado entre os indivíduos, ele não é a expressão dos indivíduos, é a expressão de um contrato, portanto não tem um compromisso com os indivíduos. O único comprometimento que ele tem é da garantia da vida dos indivíduos, por isso ele detém o uso da força e da violência, está legitimada sob a condição da preservação da vida dos indivíduos, na vida em sociedade.

Em John Locke essa condição do contrato vai se apresentar na ideia da garantia da vida, a partir da garantia da propriedade privada. No Estado de natureza para que eu possa garantir a minha vida eu preciso de propriedade, preciso ter a garantia de terra, dos meus bens. Porém, em Estado de natureza alguém pode tomar isso de mim. Então nós conformamos um contrato entre indivíduos para a criação de um ente artificial que é o Estado que garanta a minha propriedade e por extensão garantindo a minha propriedade eu garanto a vida, e garantindo a vida posso garantir certa condição de liberdade.

Há também a lógica do Contrato Social em Rousseau, que vai em direção similar com algumas diferenças. O Contrato Social em Rousseau é a expressão da vontade da maioria. Ou seja, deve se apresentar como a expressão do consentimento unanime dos indivíduos, pois implica em desfazer-se de seus interesses e direitos naturais em benefício da comunidade. Porém, pelo fato de todos os indivíduos abdicarem igualmente de seus direitos em Estado de natureza todos se beneficiam com a instituição de um corpo moral e jurídico coletivo, que pelo exercício do direito de voto individual em assembleia garantem a unidade da vontade individual na vontade coletiva do qual o Estado é a expressão. Assim, o contrato social como expressão da disposição individual em constituir o todo implica no fato de que ao obedecer a lei, o indivíduo obedece a si mesmo e, ao proceder desta forma exercita sua liberdade. Ou dito de outra forma, a soberania conferida ao Estado pelo pacto social esta vinculada a soberania individual.

Essa é a segunda matriz que explica a condição do Estado, essa matriz jusnaturalista, que parte da ideia de um contrato social. Em Aristóteles o Estado é inerente à própria condição humana, o ser sociável necessariamente gera o Estado.

Terceira matriz: que nos ajuda a compreender o Estado moderno e, que foi desenvolvida por Michel Foucault, a partir de um método investigativo chamado genealogia. Foucault nos diz que o Estado é uma derivação, ele é a secularização do poder pastoral. O poder pastoral é o poder exercido, sobretudo no âmbito do judaísmo e do cristianismo, majoritariamente ao longo do mundo medieval, em que o que está em jogo é a figura do pastor. O que caracteriza um pastor é o fato dele possuir um rebanho e ao possuir esse rebanho, necessita dar conta das pastagens e da segurança deste rebanho. O pastor é o administrador das condições vitais do rebanho. Compete ao pastor potencializar a vida do rebanho, e identificar os territórios onde se encontram as melhores pastagens, oferecer segurança para que a matilha de lobos não dissipe o próprio rebanho. Para Foucault, o Estado é uma decorrência desta racionalidade pastoral, desse poder pastoral, que se apresenta sobretudo a partir da Idade Média, do cristianismo que se apresenta a partir do poder que a Igreja exerceu durante o período medieval. O Estado moderno seria uma secularização, uma condição mundana do exercício desse poder pastoral. Conforma-se, portanto para Foucault, o Estado como uma razão política, jurídica e administrativa sob um determinado território e sob uma determinada população. Compete ao Estado, nessa condição pastoral reconhecer quais são os recursos materiais que ele tem a disposição no seu território, tanto quanto reconhecer os recursos humanos, na sua condição individual e na sua condição populacional. Na perspectiva Foucaultiana de uma razão governamental, indivíduos e populações são recursos que o Estado tem à sua disposição para o exercício do seu poder soberano, que é sempre um poder de fazer viver ou de deixar morrer, e essa razão de Estado também opera sobre os recursos naturais. Um Estado será mais consistente quanto for melhor a sua capacidade de administrabilidade dos recursos humanos e territoriais que ele possui.

Quarta variável hegeliana: vinculada ao filósofo Hegel que viveu entre 1770 a 1831. Hegel dirá que o Estado é a objetividade absoluta. Razão objetiva derivada da razão subjetiva. O Estado seria a materialização da percepção de uma determinada comunidade que ao alcançar um determinado estágio de desenvolvimento, constitui

o Estado como uma razão absoluta representativa da racionalidade subjetiva. Nesse sentido, para Hegel, o Estado como razão absoluta concentra apresenta como o espaço por excelência do político e da ética. O Estado seria, portanto, o máximo da eticidade por que ele é manifestação da razão subjetiva na razão objetiva. Isso nos ajuda a compreender a partir de Hegel a forma do Estado como vivemos hoje. É o Estado quem detém o controle da dimensão política das nossas vidas. Estamos há alguns meses de uma eleição e é o Estado que nos autoriza a participar de um processo eleitoral, que é perpassado por regras e normas e, assim sucessivamente, em relação a outras instâncias das nossas vidas. É o Estado quem faz o regramento dessa participação política, inclusive através dos debates em torno das políticas públicas. Para que uma demanda social alcance a condição de uma política pública, necessariamente existe um trâmite definido pelo próprio Estado, na forma de um projeto de lei, ou de uma demanda popular, ou mesmo projeto representado por uma determinada categoria social, após debates no âmbito do poder legislativo e, avaliação do executivo, as possibilidades de se constituir uma política pública é significativa.

Das quatro matrizes, talvez sejam interessantes para pensar políticas públicas sejam as teorias contratualistas e em partes a teoria foucaultiana, do Estado como razão biopolítica, como razão política, jurídica e administrativa sobre um território e uma população. Ou seja, quando estamos pensando as políticas públicas, ou lendo autores que tratam de políticas públicas, eles transitam entre o jusnaturalismo, ou a partir das prerrogativas de análise apontadas pelo Foucault, a partir da própria genealogia. Evidentemente que esta constatação não exclui necessariamente outras matrizes.

Segunda parte da conferência abordará o Estado brasileiro.

Quando pensamos o Estado brasileiro, o primeiro argumento nesta direção, é que é importante perceber que o Estado brasileiro participa desse movimento de constituição do Estado na forma como nós o conhecemos no ocidente.

O Estado brasileiro pode ser lido a partir de uma matriz contratualista, a partir de uma matriz biopolítica, ou hegeliana, ou aristotélica, na medida em que participa desse movimento, que é um movimento civilizatório. Porém, quando analisamos mais especificamente o Estado brasileiro constatamos singularidades. É importante

que tenhamos presente estas especificidades e diferenças constitutivas do Estado brasileiro:

Primeiro: parte significativa de nossa história é a história de uma colônia de exploração baseada na violência do trabalho escravo indígena, e do trabalho escravo dos negros trazidos da África. Nós não nos constituímos na condição de um Estado. Somos um território colonizado por um Estado português, que foi um dos primeiros Estados modernos a se constituir no Ocidente por volta do século XIV. Mas, o Estado português (ver obra de Raimundo Faoro: “Os donos do poder”) nasce vinculado a certas prerrogativas patrimonialistas, fisiológicas, bem como prerrogativas específicas do Estado absolutista, que antecedeu o Estado contratualista moderno. Em seu percurso histórico temporal, foi um Estado que não se modernizou. Manteve a sua condição absolutista de fundo, mantendo uma nobreza patrimonialista, fisiológica, é cerceadora das potencialidades de desenvolvimento político e econômico presentes no âmbito da sua população. Tal condição ao longo de séculos conduziu o Estado português a inanição, ao definhamento alcançado em meados do século XIX. Assim, o Estado brasileiro é marcadamente, nas suas estruturas, um Estado derivado deste processo de colonização de longo período, de uma colonização que tem nas prerrogativas do patrimonialismo, onde o território, as riquezas e resultado do trabalho de sua população é patrimônio do rei e da nobreza a eles agregado. Fisiológico, esse patrimônio é negociado de acordo com interesses específicos presentes na corte. Esta condição se revela em 1808 quando a família real portuguesa foge de Portugal por conta de uma ameaça de invasão de Napoleão a aquele país essa nobreza real possui algo em torno de 15 mil nobres. É a marinha inglesa que vai dispor de navios para a travessia do Atlântico dessa nobreza do Estado português para a colônia brasileira, em 1808.

Chegamos em 1822 com uma negociação que conduz ao “grito do Ipiranga”, que proclama a independência, que em partes é também o resultado de negociações realizadas pelo Estado português praticamente falido economicamente com a Inglaterra. Havia nestas negociações também interesses da Inglaterra em que a colônia brasileira pudesse se emancipar implantando o trabalho assalariado. O trabalho escravo era interessante para a Inglaterra, por conta do fornecimento de matérias-primas e, sobretudo por conta da necessidade de conformação de um

mercado consumidor. Entre outros motivos é em meio a estas condições que nos tornamos independentes em 1822. Atos contínuos ao grito do Ipiranga nos constituíram como um império. Era algo inusitado nos trópicos ter um império, com todas as características que estão implicadas na constituição de um império, ampla extensão territorial, um domínio militar consistente e permanente. O próprio protocolo do cerimonial para o empossamento do imperador D. Pedro I, foi uma cópia de um cerimonial de rei de país europeu adaptado às condições brasileiras. Foi enviado um emissário para a Europa para encontrar um cerimonial porque não se sabia como fazer isso por aqui na condição de um império. Em seguida vamos ter D. Pedro II, mas continuaremos com a pretensão política, militar e econômica imperial. O que é marcante, talvez com D. Pedro II, nos seus mais de 50 anos de reinado e, aqui é importante reconhecer o esforço de constituir um Estado brasileiro a luz das experiências estatais europeias, mas que continua patrimonialista, pertencendo a um determinado grupo, aos senhores de engenho, aos fazendeiros produtores de café, aos grandes proprietários rurais da época.

Assim, o Estado brasileiro se constituiu caracterizando-se por essa condição, e, sobretudo, por ser um Estado no qual as comunidades não participam da conformação dessa razão do Estado. Ou seja, não se constituiu um contrato social que justifique e legitime o Estado brasileiro, por que ele pertence às elites coloniais, ou pós-coloniais, que aqui se instauram. E aí então chegamos nessa condição na passagem do Império para a República. Neste contexto, vamos ter, sob determinada perspectiva um esgotamento do reinado de D. Pedro II e dos grupos que apoiam a condição de um Brasil império para uma modernização autoritária. Mas, porque autoritária? Porque quem vai propor essa transição do império para a república majoritariamente são os militares do Rio de Janeiro. Não apenas os militares havia também grupos de profissionais liberais, sobretudo, advogados, filhos de certa elite da capital brasileira, do eixo Rio, São Paulo e, Minas, que eram enviados à Europa para fazer seus estudos. Naquele contexto, no Brasil não havia universidades. Nossa primeira universidade vai se constituir na década de 30 do século XX, que é a USP, com a colaboração dos franceses. Evidentemente que nesse período existiam algumas escolas técnicas no país, entre elas escola de medicina e de outros ofícios que foram instalados pela família real quando vieram para cá em 1808, por que precisavam de certos serviços especializados. Mas, majoritariamente a formação

acadêmica dos filhos da elite, dos senhores de engenho, dos fazendeiros do café, dos agropecuaristas era realizada na Europa (na França, em Portugal), predominantemente em cursos como os de medicina e direito. São formações acadêmicas, que têm relação com as funções do Estado, inclusive na formação de uma condição jurídica. Então, estes filhos da elite voltam da Europa.

No século XIX, na França sobretudo, vive-se o auge das ideias positivistas desenvolvidas por Augusto Comte, com a ideia da ordem e do progresso em que, quanto maior a organização de uma sociedade, definindo adequadamente os papéis, maiores seriam as condições e possibilidades para o progresso. Estas ideias encontram solo fértil no Brasil e contribuem na transição conduzida pelos militares do Brasil Império para o Brasil República. O positivismo assume tal importância que circunscreve a frase: “Ordem e Progresso” ao centro do pavilhão nacional até os dias de hoje. Essas ideias positivistas, que não necessariamente são ideias liberais, porque se trata de uma ditadura republicana que os positivistas querem implementar em solo brasileiro. E essa ditadura republicana é conduzida pela elite patrimonialista, herdeira do Brasil colônia. É esta elite que instaura o Estado republicano em parceria com o exército brasileiro que havia acolhido as ideias positivistas nas casernas. Assim, as ideias positivistas, logo no seu acolhimento em solo nacional por conta da conformação desta instituição, vai estar no centro do protagonismo da transição do Brasil Império para o Brasil República. É neste contexto que o Marechal Deodoro da Fonseca assume a presidência e vai comunicar D. Pedro II que já não havia mais império.

Assim, nosso percurso social e político demonstra que não há um contrato social que legitime o Estado brasileiro. É um Estado marcado por golpes e contra golpes. Há cada três décadas sofremos uma ruptura política no país. A última ruptura foi em 1964 com o Golpe Militar, de 1964 a 1984. O período de 1984 a 2014 é apenas mais um dos ciclos que demarcam as soluções de continuidade. A partir de 2015 há uma nova ruptura, na qual estamos enfiados neste momento.

Estes ciclos políticos e suas soluções de continuidade são características de um Estado autoritário que se constitui como um Estado patrimonialista no qual certos segmentos dessa sociedade entendem que os recursos naturais e os recursos advindos de uma força de trabalho de uma população pertencem a um determinado grupo que concentra a riqueza nacionalmente produzida.

Quando olhamos este percurso do Estado brasileiro nos últimos 20 anos, vamos perceber momentos, que incidem sobre os interesses majoritários da população. Assim, o que caracteriza os governos da República velha é o fato de que são os militares que governam vinculados a oligarquias agrárias advindas do final século XIX. De 1889 a 1930 se tem a oligarquia rural governando o país, no melhor estilo patrimonialista, autoritário, concentracionário, que é marca constitutiva do Estado brasileiro.

Em 1930, já se passou pela primeira Guerra Mundial (1914 a 1918). O mundo está se modernizando do ponto de vista produtivo, novas tecnologias. O capitalismo imperialista tem outra conformação e as elites brasileiras se veem obrigadas a dar um salto de modernização. Vamos ter um acordo entre estas oligarquias agrárias e a nascente burguesia industrial nacional. Getúlio Vargas é a figura que representa o acordo entre os velhos interesses oligárquicos do campo, das elites agrárias com a emergência das pressões de industrialização do país. Um Governo marcado pela implementação de direitos trabalhistas, entre eles: a Convenção das Leis do Trabalho (CLT), pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Tais leis trabalhistas foram aprovadas não por bondade de Getúlio Vargas, mas por demandas da dinâmica do capital internacional, que incidiam sobre o Brasil. Assim, uma das marcas determinante do Estado brasileiro é o seu autoritarismo modernizante.

Quando se compara o Brasil com outros países, se sobressai a característica autoritária e ao mesmo tempo modernizante de suas elites. Ou seja, nestes contextos, as elites nacionais assumem esta conformação de modernizar o país desde que os seus interesses estratégicos e patrimonialistas sejam garantidos. E quando esses interesses são ameaçados por movimentos sociais, ou por algum governo com anseios sociais há uma solução de continuidade, há uma ruptura institucional.

Assim, a instituição de direitos trabalhista por Getúlio Vargas resultou de acordos com as oligarquias agrárias e a nascente burguesia industrial, modernizando autoritariamente o país, ao logo das décadas de 1940, 1950 e 1960 do século XX. Neste contexto, a segunda metade do século XX foi marcada por movimentos de apelo por direitos sociais, entre eles o direito a alfabetização, ou seja, por conta de uma conformação de uma classe trabalhadora característica de

uma sociedade burguesa, vai havendo pressões, que vão de certa forma alcançando, no âmbito das políticas públicas e das mais diversas cartas constitucionais, direitos e promovendo uma intensa tensão entre os interesses populares, em relação aos interesses das elites burguesas que controlam o Estado brasileiro. No início da década de 1960, do século XX, os profundos anseios pelas reformas de base, como reforma agrária, reforma urbana, alfabetização, pois o Brasil era um país parcialmente analfabeto até aquele momento. Há movimentos muito fortes no sentido implementação de uma educação nacional, ou seja, de promover políticas públicas extensiva a população brasileira no campo da educação, no campo da saúde. Há uma pressão por política pública que vai se conformar em uma espécie de contrato social. Após quatrocentos e cinquenta anos (450 anos) de colonização, de violência, de limites de participação na vida nacional, havia um anseio popular, no final dos anos 1950 e 1960 para que se constituísse definitivamente um contrato social que legitimasse o Estado brasileiro.

Neste contexto, o Golpe Militar de 1964 é uma ruptura com os anseios de grande parte da sociedade brasileira pela afirmação de um Contrato Social. O Golpe Militar é a preservação de uma modernização autoritária, a luz da forma como o Estado brasileiro, nessa trajetória de colônia, se constituiu até os dias de hoje. Como solução de continuidade, os militares foram extremamente modernizadores. Os 20 anos que os militares ficaram no poder fez com que Brasil desses saltos em certas direções por conta da modernização autoritária denominada de “Milagre brasileiro”. Os militares que assumem o poder são herdeiros da visão positivista que fundou a República, havia entre eles um espírito nacionalista consistente.

No período da presidência de Ernesto Geisel (1974 a 1979) penúltimo militar que governou o Brasil, foi criado algo em torno de quase uma centena de empresas estatais. Se for feita uma associação simplória cheia de riscos conceituais entre estatização e socialismo, os governos militares de 1964 a 1984 foram governos eminentemente socialistas, ou comunistas no sentido da estatização que promoveram no âmbito da economia, da organização produtiva, das relações de produção do Estado brasileiro. Porém, nos anos 1970 do século XX ocorre a crise do petróleo, e o modelo de modernização autoritário promovido pelos militares encontra o seu ponto de inflexão. Desmontam-se as pretensões do Estado brasileiro em prosseguir estavelmente no seu modelo de modernização autoritária.

Ocorre desgaste do governo militar por conta do crescimento da dívida externa, da dívida interna, da inflação e da desestruturação da própria dinâmica da economia do país. Isso acaba afetando os interesses do acúmulo do capital das elites patrimonialistas que desde sempre conformaram essa razão de Estado e forneciam apoio aos governos militares. Neste contexto se pode conjecturar como hipótese uma saída programada dos militares do governo. O complexo militar industrial de 1964 a 1984 chega ao seu esgotamento, e era preciso encontrar uma nova fórmula de modernização controlada do Estado brasileiro.

O período de 1984 a 1994 é marcado por muita instabilidade, na medida em que os militares paulatinamente entregam o poder político para os civis aos poucos. Continuam mantendo um sistema de vigilância e de ingerência sob os negócios públicos, sob o próprio Estado. Neste contexto, a década de 1980 é considerada perdida do ponto de vista do desenvolvimento nacional e, mesmo sob certos aspectos da modernização autoritária das elites nacionais. Ainda, na década de 1980, todas aquelas demandas sociais por políticas públicas de saúde, educação, de ampliação dos direitos trabalhistas dos anos 1950, e 1960 e, que foram interrompidas em 1964 pelo golpe militar, voltam a se apresentar com a saída dos mesmos do poder;

Assim, os anos 1980 do século XX serão de muita efervescência, de muita organização, de retomada de organização dos movimentos sociais, de partidos políticos, de eleições, de disputas políticas dos espaços pela sociedade civil. A Constituição Federal de 1988 é a expressão dessas demandas que foram represadas, ou mesmo negadas à sociedade brasileira ansiosa por um Contrato Social que afirmasse a legitimidade do Estado brasileiro, para além de um Estado autoritário modernizador. A Constituição Federal de 1988 é, talvez se possa afirmar com certa segurança, o primeiro esboço de um Estado de bem-estar social. Ou seja, a primeira manifestação da pretensão de um Estado de bem-estar social no Brasil. Com 50 anos de atraso, uma vez que o Estado de bem-estar social é uma proposta keynesiana pós II Guerra Mundial, constituída do próprio seio do capitalismo desenvolvido. Porém, no Brasil só vamos alcançar a afirmação constitucional de um Estado de bem-estar social em 1988.

As bases de um Estado de bem estar social, de reconhecimento de direitos individuais, de direitos sociais, de políticas públicas voltadas aos interesses

majoritários da sociedade brasileira só chegam na década de 1980 do século XX, na forma característica de Estado autoritário, por meio de um documento constitucional, (Constituição Federal de 1988), por mais que se reconheça, ou se queira afirmar, que essa Constituição seja em certa medida o resultado dos movimentos sociais, que desde os anos 1950 batalhavam nesta direção.

Na atualidade, estamos fechando mais um ciclo deste Estado modernizador autoritário advindo dos anos 1980, e estamos abrindo um novo ciclo marcado por tensões de governos com tendências neoliberais. Logo após a CF de 1988, José Sarney, então presidente da República (entre 1985 a 1990), presta declarações de que a CF promulgada em 1988 iria inviabilizar o país diante dos interesses das elites patrimonialistas, sejam oligárquicas ou burguesas que conduzem o Estado brasileiro. Na campanha presidencial de 1989 elegeu-se presidente da República Fernando Collor de Melo, que governou o país de 1990 a 1992. Governo de conformação neoliberal, que significava a preservação dos interesses dos grupos patrimonialistas sobre uma nova rodada de modernização da sociedade brasileira. No governo Collor nos dois primeiros anos procedeu-se ao aniquilamento da indústria de informática, bem como de vários setores da economia brasileira expostos a dinâmica da globalização, a abertura do Brasil ao capital estrangeiro. Collor vai enfrentar os problemas com a elite que o sustentava no poder. Em dezembro de 1992, encerra-se o processo de *impeachment*, Collor perde o mandato e se torna inelegível por oito anos. Neste contexto teremos uma solução de transição com a instauração do governo do Itamar Franco de 1992 a 1995 e, posteriormente com a eleição e primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

No governo FHC vamos ter uma lógica de transição suavizada no seio de propostas neoliberais. O sociólogo presidente vai conciliar os interesses das elites nacionais diante dos interesses das elites internacionais. É uma (re)abertura do país à globalização econômica preservando os interesses patrimonialistas nacionais em acordo com os interesses estratégicos globais por um lado. Por outro lado, a necessidade de atendimento da Constituição de 1988, de algumas políticas públicas que pudessem inserir o Brasil de forma minimamente competitiva no cenário internacional, bem como afrouxar as tensões sociais internas. Ou seja, era preciso educar, ou oferecer educação pública extensiva ao povo. Era vexatório no plano

nacional e, mesmo internacional, a condição de analfabetismo ao qual a população em pleno final de século XX ainda estava submetida. Era vexatório que as políticas públicas de educação e de saúde não contemplarem os interesses mínimos, as condições mínimas da população brasileira.

Neste cenário, há um acordo com o capital, que necessita de maior capacidade produtiva e consumidora dos trabalhadores e os interesses estratégicos dessa modernização autoritária patrocinada por essas elites, que entendem que essa população precisa alcançar essa condição mínima para poder produzir mais, da qual possa se extrair a mais valia. Com esse acordo, pode-se reconhecer avanços no sentido da implementação das políticas públicas de saúde, educação, os mais diversos campos, de reconhecimento de direitos individuais, de direitos sociais no governo Fernando Henrique Cardoso, mas é importante ter presente que é sempre um acordo que está em jogo. Entramos nesse mesmo pacto com o governo Lula, salvaguardadas diferenças consideráveis em determinados âmbitos entre anos de 2003 a 2010. Ou seja, o Estado brasileiro é governado no contexto dos interesses do capital cada vez mais financeirizados, bem como em consonância com a necessidade de avançar na implementação dos aspectos de um Estado de bem-estar social que potencializasse uma condição de produtividade, com maior consistência.

Mas, é preciso reconhecer diferenças de uma lógica muito ampla de ciclos econômicos. O governo Lula por mais que estabeleça um pacto entre os interesses do capital e as demandas sociais reprimidas de décadas, constatam-se nos governos Lula e Dilma uma maior propensão em efetivar as políticas públicas que contemplassem as demandas represadas anunciadas na CF de 1988. O fato determinante é que este pacto entre os interesses do capital internacional, de uma economia financeirizada pós os anos 1990, entre o capital, entre a modernização autoritária sempre conduzida pelas elites nacionais, e as demandas de um Estado de bem-estar social, encontram um ponto limite e este ponto limite é a crise econômica de 2008. A crise do capital internacional de 2008 vai exigir das elites nacionais, não só brasileiras, mas latino americanas, africanas, senão mundiais uma reconfiguração dos acordos, e sob tais pressupostos instaura-se no Brasil mais uma ruptura político institucional que se constituiu a partir de 2014, 2015 e 2016 e em curso neste momento. Neste contexto, confirma-se a hipótese de que o Estado

brasileiro é caracterizado pela condição autoritária modernizante, conduzido por uma elite patrimonialista;

Uma segunda característica do Estado brasileiro em sua dimensão continental com uma população significativa, é o fato de que esta população não participa necessariamente da riqueza nacionalmente produzida, mas que, no entanto, é muito consistente do ponto de vista da organização popular, dos movimentos sociais, dos movimentos de pressão e da inclusão em determinados momentos dos seus interesses nas cartas constitucionais. No percurso republicano foram promulgadas sete constituições (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969, 1988), cada uma dessas é o resultado de uma ruptura dentro da própria razão que conduz o Estado brasileiro, que está desprovido de um contrato social suficiente na sua origem.

Esse é um dos principais desafios quando estamos diante dos debates sobre o desenvolvimento. O desafio é compreender quais os desafios do desenvolvimento dentro de uma lógica modernizante e autoritária que caracteriza a razão do Estado brasileiro.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância dos conteúdos da conferência se materializou no campo das políticas públicas uma vez que estas são moldadas, planejadas e executadas, pautadas na matriz política do Estado.

O Estado contemporâneo brasileiro pode ser qualificado como oligárquico, liberal e conservador. Permanecem as matrizes reconduzidas aos longos dos séculos, na formação social do território brasileiro, que mesmo com a proclamação da república vem se posicionamento resistentemente às novas ordens que saiam das diretrizes capitalistas e burguesas.

Portanto, conhecer as origens históricas, os argumentos, os acontecimentos que resultaram no modelo de Estado vigente no Brasil é fundamental para se poder contextualizar as políticas públicas. Neste âmbito, a execução das políticas públicas obedece a uma lógica capitalista, ou seja, devem convergir para a manutenção deste sistema, tanto para impulsioná-lo quanto para amenizar as consequências deste modelo econômico.

A herança colonial conforme indica Mazzeo (1997), influenciou em toda a trajetória da formação sócio histórica da sociedade brasileira e implica na configuração das manifestações da questão social no Brasil que se agravam no decorrer dos séculos. “A questão social diz respeito aos vínculos históricos, que amalgamam cada sociedade, e às tensões e contradições que levam à sua ruptura” (BÓGUS; YAZBEK; BELFIORI-WANDERLEY, 2000, p. 272).

Como parte dos recursos estratégicos de tratar da questão social, tal como preconiza a ementa da disciplina Políticas Públicas e Desenvolvimento, a concepção das políticas públicas, sua operacionalização e as intervenções sociais delas decorrentes, dependem de qual posição política, ideológica, econômica e institucional, o Estado brasileiro foi sendo orientado.

Porém, quando se relaciona políticas públicas com desenvolvimento, não deve esquecer que o Brasil desde a “[...] descoberta, colonização e estruturação econômica, dialeticamente integrado(s) ao capitalismo, [foi] sendo parte integrante e constitutiva de seu desenvolvimento; quer dizer, da totalidade capitalista” (MAZZEO, 1997, p. 15).

Para que a concepção das políticas públicas e das intervenções sociais delas decorrentes se constituam então em um sistema de proteção social, no reverso das diretrizes capitalista, foi preciso a organização de lutas, movimentos sociais e os avanços para a construção de direitos sociais e emissão das políticas públicas.

As políticas públicas, em particular as do campo social repercutem na economia e nas sociedades, daí porquê qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e direitos e os sujeitos em uma sociedade.

REFERÊNCIAS

BOGUS, Lucia, YAZBEK, Maria Carmelita, BELFIORI-WANDERLEY, Mariângela. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil (origens da autocracia burguesa)**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1997.

Artigo recebido em: 28/11/2020

Artigo aprovado em: 01/04/2021

Artigo publicado em: 29/06/2021