XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

A reforma do Estado: construção ou desconstrução democrática no brasil?.

Ana Adelaide Guedes Pereira Rosa Lira y Eliana Monteiro Moreira.

Cita:

Ana Adelaide Guedes Pereira Rosa Lira y Eliana Monteiro Moreira (2009). *A reforma do Estado: construção ou desconstrução democrática no brasil?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/1010

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

A reforma do Estado: construção ou desconstrução democrática no brasil?

Ana Adelaide Guedes Pereira Rosa Lira
Universidade Federal da Paraíba
ana_agprl@hotmail.com

Eliana Monteiro Moreira
Universidade Federal da Paraíba
emmoreira@uol.com.br

I - INTRODUÇÃO

Esse estudo tem como objetivo proceder uma análise da Reforma do Estado Brasileiro, buscando compreendê-la ou não, como um instrumento capaz de conduzir a construção da democracia no Brasil. Para tanto, faz-se necessário entender a reforma do Estado, não como um fenômeno isolado, mas como fruto de uma série de mudanças internas e externas que estabeleceram um novo padrão de produção capitalista. Mudanças que ocorreram também nas relações internacionais, fundamentalmente no comércio mundial e nas relações de forças entre diversos países e assim expressam de maneira significativa a recomposição de um movimento conservador cujo intuito, embora muitas vezes mascarado, consiste na desconstrução do modelo do Estado de Bem-estar social.

Todos esses fatores gestaram uma grave crise que se abateu sobre a economia brasileira, levando ao agravamento da dívida externa e do processo inflacionário (DINIZ, 1998). Todavia, para aqueles que defendiam a reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1990), essa crise jamais foi pensada como inerente ao sistema capitalista, mas como uma crise do próprio Estado centrada no modo de intervenção e no modelo burocrático. Assim todo o discurso que norteou a reforma do Estado ao longo dos anos 1990, foi tecido para ressaltar que a sua reconstrução seria tarefa primordial.

> 'O governo Fernando Henrique Cardoso colocou a reforma do Estado como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país, com aprovação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A crise foi dada como fato consumado, atribuída, conforme o discurso oficial, à exaustão do modelo de Estado desenvolvimentista. A reconstrução do Estado foi colocada com ponto passivo para que o país pudesse retomar o caminho do crescimento econômico. Tirar excessos, esta foi a força motriz da reforma, que teve seu início no governo Collor de Mello, estendendo-se por toda a década de 1990. A reforma foi associada à crise fiscal, pois, sem condição de tornar positiva a poupança pública o governo Fernando Henrique Cardoso identificou a crise fiscal com sendo da Administração pública, propondo então uma administração gerencial. Assim a reforma do Estado foi transformada, no discurso do governo Fernando Henrique Cardoso, em discussão técnica, administrativa, sendo esvaziada do conteúdo político a ela inerente e desvinculada da política econômica'. (COSTA, 2006 p. 165).

Mas esse é um discurso teleológico, perlocucional (ANDREWS e KOUZMIN, 1998), que, ao propor como solução para a crise do Estado a Administração gerencial, busca criar no imaginário coletivo a idéia de que essa forma de administrar vem a ser uma proposta progressista. Entretanto, para os que ousam realizar uma análise mais apurada, fica bastante nítida as intenções neo-conservadoras de todo projeto. Convém salientar ainda que, em pleno período de Estado de exceção já havia sido implantada a administração gerencial, através do decreto 200 de 1967. Dessa forma, não há qualquer projeto inovador, mas apenas um aprofundamento do desenho administrativo vigente desde a ditadura militar que marcou o país entre 1964 e 1984.

Assim, a reforma do Estado brasileiro foi apresentada à sociedade pelo governo e pela grande mídia, como algo imprescindível, sem a qual seria impossível obter estabilidade da moeda e o controle da inflação. De forma ideológica, o medo foi gestado na sociedade, que passivamente

aceitou a reforma, imposta de maneira autoritária, sem que tivesse havido o necessário debate, mecanismo fundamental sobretudo no momento de abertura democrática que vinha conhecendo o país. Se tivesse havido esse espaço de discussão seguramente teria se tornado clara a verdadeira face da proposta.

Nesse próximo momento mostraremos como se apresentam as bases da reforma.

II - PRESSUPOSTOS DA REFORMA

A reestruturação do Estado envolvia quatro grandes questões: a delimitação do seu tamanho, a redefinição do seu papel regulador, a recuperação da governança, ou seja, da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, e, ainda, o aumento da governabilidade capacidade do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. Para sanar tais impasses, necessário seria consolidar um projeto que fosse capaz de efetivar a privatização, a publicização e a terceirização, diminuindo o tamanho do Estado. Seria também de fundamental importância a desregulação, possibilitando um menor grau de intervenção no funcionamento do mercado, viabilizando assim, a superação da crise fiscal e da forma burocrática de administrar, reestabelecendo assim as duas dimensões acima apontadas, ou seja, a governança e a governabilidade.

Como falamos anteriormente a idéia central era de que a crise fiscal havia gerado uma crise de governança e desse modo, as decisões políticas tomadas pelo governo não podiam ser executadas devido a falta de capacidade financeira e administrativa. O Estado estaria imobilizado. Segundo os defensores dessa reforma, importante seria uma reorientação para o mercado, diminuindo o tamanho do Estado e redefinindo o seu papel regulador, medidas capazes de reestabelecer a governança e aumentar a governabilidade.

> 'Reconstrução do Estado que significa recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura, e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento'. (BRESSER PEREIRA, 1998 p. 58).

Não se vislumbra, portanto, apenas uma reforma do aparelho do Estado, da Administração Pública, mas uma reforma do próprio Estado, uma reconfiguração do seu papel e da sua função. É uma adesão bastante clara a proposta liberal. O Estado deve ficar mais enxuto, menor na área social, todavia, deve ser mais forte no que tange a organização das condições gerais para manutenção do lucro privado.

Para os adeptos desse modelo de Estado, a diminuição do seu tamanho seria imprescindível e poderia ser alcançada através de um projeto que fosse capaz de efetivar a privatização, a publicização e a terceirização. As privatizações são defendidas pautadas em um consenso que, se em um determinado momento histórico o Estado investiu em atividades empresariais e industriais, o fez, porque o setor privado não tinha capacidade para fazê-lo. Mas essas atividades não seriam próprias do Estado, posto que, poderiam sempre ser melhor executadas pelo mercado. Assim, necessário portanto o programa de privatizações, através do qual as empresas estatais seriam vendidas para o setor privado.

A terceirização e a publicização viriam a permitir que os serviços públicos não fossem executados apenas pelo Estado, através da Administração Pública direta e indireta, mas também, pelo setor privado ou por entidades públicas não-estatais. Apenas a segurança pública e as funções de formulação das políticas seriam essencialmente atividades estatais, todas as demais, incluindo saúde, educação, desenvolvimento científico e tecnológico, além de serviços sociais, qualificam-se como atividades competitivas podendo ser controladas não apenas pela Administração gerencial, mas também pelo quase mercado.

Retira-se assim do Estado a responsabilidade total na prestação de serviços denominados não exclusivos, podendo apenas atuar simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. Ora, muitos desses serviços envolvem direitos humanos fundamentais! Em uma sociedade eivada de desigualdades como a brasileira seguramente este foi um elemento a mais para acirrar a injusta e a perversa concentração de renda e riqueza existente.

No que tange ao papel regulador do Estado, é mister relembrar que são três os pilares da regulação: o mercado , o Estado e a sociedade. No século XIX, acreditava-se que o mercado por si só, seria capaz de se auto-regular. O Estado liberal entendia que o controle via mercado era preferível por ser mais amplo, mais difuso, mais automático, além do que, através da concorrência seriam obtidos os melhores resultados com os menores custos. A história demonstrou que o controle via mercado é capaz de, entre outras coisas, suscitar profundas desigualdades sociais.

A crise do sistema capitalista na primeira metade do século XX somada a terrível situação de pobreza e exclusão social a que ficou exposta parcela significativa da humanidade evidenciaram as distorções que a regulação via mercado pode acarretar. Contra toda essa situação emerge uma nova forma de regulação: a do Estado. Esse modelo regulatório incita o Estado a intervir na economia como forma de suavizar a perversa distribuição de riqueza. Através dessa regulação é possível transferir por meio dos impostos: riqueza e renda. É contra esse pilar de regulação que a reforma do Estado se insurge. Aponta, portanto, que o Estado cresceu demais, atuando em áreas desnecessárias, tornando-se incapaz de filtrar as excessivas demandas próprias de uma democracia social. Indica que, esse Estado exerce sua administração através de um modelo burocrático que se revela ineficiente, oneroso e moroso. Assim reformar o Estado significou entre outras coisas superar essa forma de regulação.

Define-se que, a regulação mais apropriada para esse novo contexto, seria aquela efetivada através do controle social, mas que, por apresentar limites, deveria ser complementada pelo controle administrativo gerencial.

Como todo o discurso é teleológico, estratégico, fica uma grande dúvida, Seria esse um controle efetivamente social? Em que medida essas práticas de participação, que sugerem um controle social, mas que na verdade emanam de 'cima para baixo', não são nada mais que uma tentativa de legitimar um controle que de fato se faz via mercado? Na medida que vivemos em um Estado democrático, mesmo que a democracia seja meramente procedimental, minimalista, qualquer discurso de reforma deve buscar ser convincente para tornar-se legitimo.

Muito embora essas medidas sejam capazes de efetivamente estabelecer um Estado mínimo, ideário das políticas neoliberais, todo o projeto foi concebido como forma de rejeição ao neoconservadorismo. No entanto, uma análise mais critíca nos permite vislumbrar que em sendo gestado esse modelo de administração gerencial, o mercado novamente se sobreporá ao Estado e a sociedade, recriando o liberalismo econômico.

III - A REFORMA DO ESTADO COMO ELEMENTO DE CONSTRUÇÃO OU DESCONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA.

É preciso ressaltar que em nenhum momento foi definido o papel do Estado na superação das desigualdades sociais. Ora, se existe uma tensão entre capitalismo e democracia e se essa é resolvida em favor do capitalismo, que tipo de democracia sobreviverá?

> 'A reforma do Estado não foi colocada como ponto necessário para uma reforma social, ou um ajuste no padrão perverso de desigualdades sociais do país, mas como um elemento de ampliação da lógica da economia de mercado para o conjunto da sociedade'. (COSTA, 2006 p. 167).

Evidencia-se, portanto, uma ausência de preocupação por parte do governo e das elites econômicas com o quadro social vigente, que retrata de forma reiterada a perversa concentração de riqueza no país. Segundo dados do Banco Mundial, o Brasil é uma das sociedades mais desiguais do mundo. Desigualdade que certamente se acentuará na medida em que o mercado se estabelecer como o único espaço para acesso a serviços e bens e o cidadão for reduzido a cliente.

Parece claro que todo esse projeto foi conduzido como instrumento capaz de manter, embora de forma disfarçada, a tímida democracia representativa, sendo assim impeditivo da expansão da dimensão societária.

A democracia é uma construção sócio-histórica, tecida na modernidade dentro de um sistema econômico específico: o capitalismo. Todavia existe uma contradição intrínseca entre capitalismo e essa forma de poder. Contradição que, se resolvida em favor da democracia, implicaria em ganhos para setores sociais menos favorecidos. Expandir a dimensão societária ampliando o cânone democrático pode vir a representar uma ameaça ao próprio sistema capitalista. Não é à toa que a democracia tem sido moldada há tanto tempo dentro de uma concepção minimalista, que a resume a participação experimentada através do voto, ou seja, ao processo de escolha dos representantes.

> 'É importante lembrar que os neoconservadores não rejeitam a representação política apenas porque a democracia é inevitável. Neoconservadores são políticos com programa economicista. Portanto para eles não faz sentido rejeitar a representação política 'in totum', mas faz sentido usar de propaganda como meio para manter a democracia dentro de 'parâmetros adequados'. (COSTA, 2006 p.116).

Entretanto, esse modelo minimalista encontra-se enfermo, na medida que, a participação no processo eleitoral vem se reduzindo sistematicamente, sobretudo nos países onde o voto é facultativo. Também, poucos são aqueles que se sentem efetivamente representados por aqueles que elegeram.

Verifica-se que o projeto de reforma do Estado por um lado, pode vir a ser falseador, pode ser apenas uma tentativa de responder de forma superficial aos impasses democráticos, na medida que, vende a ilusão de que a democracia direta será estimulada, já que, supostamente a participação será ampliada. Mas é preciso verificar se essa participação emana da própria sociedade, ou se, de outro modo é imposta pelos detentores do poder. Qualquer participação que não emane de reivindicações da própria sociedade pode significar apenas uma tentativa de legitimar o sistema vigente e aquietar os verdadeiros anseios sociais. Por outro lado, não há nesta reforma do Estado, um plano de reforma social, não existe qualquer tentativa de suavizar a perversa concentração de riqueza, tão latente na sociedade brasileira. Ao contrário, pelo que os estudos apontam ao propor uma reorientação para regulação via mercado, muito provavelmente ocorrerá justamente o oposto, as desigualdades sociais tornar-se-ão ainda mais contundentes. É ingênuo acreditar, que a retomada do crescimento econômico, através da economia de mercado, resultará em um processo de desenvolvimento social. Crescimento econômico por si só revela-se incapaz de ajustar problemas sociais, de promover redistribuição, algo imprescindível para a consolidação democrática no Brasil. Para tanto, faz-se necessário a existência de um Estado efetivamente comprometido com o desenvolvimento social, capaz de responder a pressões emanadas de cidadãos cientes de sua responsabilidade na construção do espaço coletivo.

A construção de uma efetiva democracia transita necessariamente pelo cumprimento dos seus preceitos fundamentais, entre eles a equidade. Negligenciar a questão do papel do Estado no que tange a diminuição das desigualdades sociais é indubitavelmente contribuir para a desconstrução democrática.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia de reformar o Estado é algo que, se construída de forma eficaz, será sempre bem aceita pela sociedade brasileira. Não se pode negar, que espaços público e privado jamais foram perfeitamente delimitados entre nós, e que a Administração Pública nem sempre primou pela efetivação dos princípios que a norteiam como: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e

eficiência. Assim, muitos têm sido os desmandos administrativos, configurados em práticas clientelistas, patrimonialistas e nepotistas. Práticas essas, fortemente repudiadas. Além disso, existe uma profunda ineficiência no que tange a existência e eficácia dos mecanismos de controle, de prestação de contas e a ausência desses, permite sérios desvios de verbas públicas, desestabilizando o processo democrático, que exige transparência e zelo com a coisa pública.

> 'O Brasil pós autoritarismo pode ser considerado certamente uma democracia consolidada, quanto aos requisitos liberais clássicos. Refiro-me às liberdades básicas, como as de organização, expressão, consciência, participação deitoral, entre outras. Por um lado revela-se um sistema extremamente deficitário quanto a eficácia dos mecanismos de cobrança e prestação de contas, inexistindo praticamente os instrumentos garantidores da responsabilidade pública dos governantes diante da sociedade e de outras instâncias de poder. Desperdícios, fraudes, desvio de recursos, abuso de poder, nepotismo, tráfico de influência tornaram-se práticas generalizadas, de difícil prevenção ou punição. Trata-se de um problema que tem raízes históricas. Entretanto o excesso de discricionariedade dos governos da Nova República acentuou essa tendência, gerando burocracias insuladas do escrutínio público, cujas decisões passariam ao largo dos procedimentos rotineiros de controle democrático'. (DINIZ, 1998 p. 58).

Impossível não pensar em reconstruir esse Estado, até porque a continuidade das referidas práticas ceifam mortalmente a democracia, incapaz de sobreviver sem transparência, justiça e equidade. Essa realidade, todavia, não é capaz de legitimar qualquer tipo de reforma. Não é possível aceitar uma proposta que em nome de uma suposta eficiência administrativa, obtida através de um ajuste fiscal e de uma gerência competitiva, negligencie o papel primeiro do Estado, que é a busca do bem coletivo, alcançado mediante a harmonização de valores como liberdade e igualdade.

Buscar eficiência desrespeitando direitos fundamentais e, sobretudo, direitos sociais, é gestar desigualdades severas, incompatíveis com um sistema que se defina como democrático.Repassar a responsabilidade da prestação dos serviços como: saúde, educação para a sociedade civil é um ato de desrespeito para com o povo, sobretudo os mais necessitados. Além do que, esse modelo não garante de fato, uma gestão eficiente. Os recentes escândalos envolvendo organizações sociais e entidades filantrópicas são uma denúncia explícita de um possível rearranjo de práticas patrimonialistas.

Apenas uma reforma transparente, verdadeira, capaz de explicitar suas reais intenções, será bem vinda. Portanto, qualquer discurso perlocucional, teleológico, que mascare suas reais intenções e

que mediante pressão obtida pelo medo faça a população a ele se submeter, sem questionamentos, deve ser a todo custo rejeitado.

Dessa forma, a reforma que o Estado brasileiro realmente necessita é aquela que emane de amplos debates realizados entre cidadãos conscientes, repletos de espírito público e capazes de equacionar um modelo de administração moderna e eficiente. Mas que, sobretudo, respeite direitos e garantias individuais e sociais, contribuindo nesse sentido para construir uma verdadeira democracia.

Referências Bibliográficas

- ANDREWS, Cristina & KOUZMIN, Alexander. **O discurso da nova Administração Pública**. LUA NOVA. Revista de cultura e política, nº. 45, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

  _____, **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Revista del Clad: Reforma y Democracia, nº. 4, 1995.

  _____, **A reforma do Estado dos anos 90**. Lógica e mecanismo de controle. LUA ○○
- NOVA. Revista de Cultura e Política, nº. 45, 1998.
- COSTA, Lucia Cortes da Costa. **Impasses do Estado capitalista uma analise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo. Cortez. 2006.
- DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90**, Dados, vol. 38, n. 3, 1995.

  _____, **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade, Brasil, 1985/1995**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 1997.

  _____. **Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado**. LUA NOVA. Revista de cultura e política, nº. 45, 1998.
- PRZEWORSKI, Adam. **Nota sobre o Estado e o Mercado**. Revista de Economia Política, 16(3) Julho 1996.