

REFORMA DO ESTADO E REFORMA ADMINISTRATIVA: PARA ALÉM DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Revalino Antonio de Freitas*

Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir a reforma do Estado e a reforma administrativa e suas consequências para as políticas sociais. A análise concentra-se nas propostas apresentadas e implementadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso, à frente da Presidência da República, investigando a relação dessas reformas com as propostas defendidas pelo novo liberalismo.

Palavras-chave: reforma do Estado; reforma administrativa; políticas sociais.

A reforma do Estado no Brasil tem sido objeto de preocupação de diversos estudiosos, já faz algum tempo.¹ Diniz (1998a), ao realizar um balanço da literatura recente, detecta algumas tendências dos estudos da crise do Estado no Brasil, dentre as quais destacam-se aquelas associadas aos fatores externos e as que levam em consideração fatores endógenos da corrosão da ordem estatista. Esses fatores são analisados sob formas diversas, com ênfase naquelas que enfocam a articulação entre Estado e sociedade, o padrão de administração do conflito distributivo, a relação entre os setores público e privado e, ainda, as relações entre capital e trabalho.

No que diz respeito à corrosão da antiga ordem estatal, Diniz considera que a crise fiscal foi uma das principais manifestações que contribuíram para a crise do Estado, particularmente no que diz respeito aos Estados latino-americanos. E, quando a discussão é a crise do Estado

* Mestre em Educação pela UFG. Professor do Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Goiás.

na América Latina, um dos mais destacados estudiosos certamente é Fernando Henrique Cardoso.² E o fato de que se trata de uma concepção que se consolidou, nos últimos anos, enquanto experimento prático, elevam as idéias defendidas por Cardoso e seus seguidores a uma situação singular.

Em julho de 1990, participando do Seminário Nuevos Escenarios y Nuevas Políticas para Ibero-America, realizado em Salamanca (Espanha), Cardoso (1995b) enfatizava a necessidade de um novo Estado para o capitalismo contemporâneo, racionalizado e não-nacionalizado e com uma burocracia dominada por alvos políticos extra-empresa, nos seus dizeres. Os impasses econômicos e sociais presentes na América Latina só seriam possíveis de ser resolvidos se combatidos cinco problemas crônicos que se encontrariam interligados, dentre os quais o da crise fiscal e organizativa do Estado,³ com suas conseqüências inflacionárias, é o mais preocupante.

O Estado intervencionista predominante na América Latina nas últimas décadas tornou-se anacrônico, segundo Cardoso. Diante das significativas mudanças que ocorrem mundialmente, sobretudo no plano econômico, com a integração dos mercados, a reestruturação do Estado brasileiro seria necessária para que pudesse se integrar à nova realidade da economia dita globalizada.⁴

Aparentemente, a reforma do Estado passa pela redefinição de seu papel na ação econômica e social, de interventor a definidor de prioridades. Nesse sentido, o projeto de Cardoso para o Estado brasileiro não diz respeito ao tamanho do Estado, mas sim quanto à qualidade de sua atuação.

Na verdade, parece haver atualmente uma certa confusão sobre o papel do Estado, que a referência simplista à globalização não ajuda a esclarecer. O que importa é menos o tamanho do Estado, definido a priori por critérios doutrinários, do que a qualidade de sua atuação, sobretudo na área social. Hoje, o Estado necessário num país como o Brasil será aquele que intervenha menos e melhor, que tenha capacidade de definir prioridades claras e mobilizar os recursos necessários para implementá-las.

De certo modo, o Estado deve, em vez de enfraquecer-se, antes fortalecer-se para que seja instrumental na promoção do

desenvolvimento. [...] Um Estado coeso e organizado, forte, terá melhores condições de atender às necessidades oriundas da própria globalização. (Cardoso, 1997, p. 73-74)

As idéias defendidas por Cardoso desde cedo encontraram ressonância em seu partido,⁵ e a análise do Estado existente passou a ser uma das principais questões de análise do grupo. A crítica contundente a que submeteram o Estado brasileiro parte de uma dualidade entre o velho e o novo, o arcaico e o moderno.⁶

O fato é que o regime autoritário e os anos de crise sob regime democrático nos legaram um Estado envelhecido, brutalmente debilitado em sua estrutura material, em seus recursos humanos e em sua legitimidade. Um Estado cuja capacidade de resposta está muito aquém das exigências colocadas por uma sociedade e uma economia em veloz e complexa transformação. Nos anos de crise, a sociedade criou novas formas de representação, organizou-se, articulou novas demandas, estabeleceu novas formas de comunicar-se, identificar problemas e resolvê-los. (Kandir, 1996, p. 3)

Sintonizados com o pensamento de Cardoso, os principais formuladores da política econômica e social do PSDB entendem que a principal crise que atinge o Estado é a crise fiscal (Kandir, 1995a, 1995d; Serra, 1995). Todos concordam que a possibilidade de uma ampla modernização do Estado passa, necessariamente, pelo ajuste fiscal. Nesse sentido, após analisar as receitas e despesas da União, entre 1988 e 1995, Kandir (1996) considera que o problema da crise fiscal não se encontra no lado das receitas – que cresceram 27% no período –, muito menos do serviço das dívidas – que diminuiu de importância em 50%, no mesmo período. Para ele, o problema da crise fiscal reside nos gastos com custeio da máquina administrativa e em investimentos, sobressaindo as despesas com os inativos da União e os benefícios previdenciários. Constatções como essas já haviam levado-o a defender a necessidade de “tigralizar” o Estado brasileiro (Kandir, 1995b), com o objetivo de torná-lo ágil, estabelecendo uma política cambial que incentivasse a competitividade e proporcionasse credibilidade aos agentes financeiros internacionais para que investissem no Brasil (Kandir, 1995c).

Em tudo isso, as reformas – fiscal, tributária, previdenciária, de privatização e desregulamentação da economia e do mercado de trabalho – constituem uma base fundamental para institucionalizar o novo Estado. Contudo, necessitam de outra reforma complementar, que assente as bases de uma nova gestão estatal. Trata-se da reforma administrativa, de reestruturação do aparelho estatal.

Tal reforma, pela dimensão e abrangência, de acordo com o núcleo formulador do PSDB, exige um Estado que não seja estatista, muito menos centralizador ou intervencionista. E, no partido de Cardoso, o principal formulador da reforma administrativa do Estado é Luiz Carlos Bresser Pereira, que foi titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), na primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).⁷

Ao debater as teses de Williamson,⁸ Bresser Pereira critica o projeto econômico do novo liberalismo, questionando sua aplicabilidade em sociedades como a brasileira para, em seguida, contrapondo-se também às proposições nacional-desenvolvimentistas, avançar em direção a uma proposta de Estado que é, ao mesmo tempo, segundo ele, a síntese dessas duas concepções, uma síntese social-democrática e pragmática (Bresser Pereira, 1994).

A concepção de Estado proposta por Bresser Pereira preconiza a reestruturação do aparelho estatal, tanto do ponto de vista burocrático-administrativo – com a introdução de medidas que privilegiem o mérito em oposição ao corporativismo –, quanto do ponto de vista institucional – com o surgimento de novas instituições sociais que não dependam exclusivamente do Estado. Além disso, existe o mercado, por quem Bresser Pereira demonstra inequívoco entusiasmo.

O mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Eu não tenho restrições à idéia de que todas as reformas econômicas devem ser orientadas ao mercado. Eu diria até que elas deveriam ser “market-based” – ter um viés a favor do mercado. O que eu quero dizer com isso é que devemos sempre partir do pressuposto de que o mercado terá um papel positivo na coordenação da economia. (Bresser Pereira, 1996a, p. 9)

O Estado, segundo a argumentação de Bresser Pereira, não deve ser o único responsável pela coordenação das atividades institucionais.

Uma vez que o Estado existente não é capaz de atender às novas demandas exigidas pela economia dita globalizada – muito menos o Estado mínimo é conveniente de ser aplicado –, Bresser Pereira propõe um Estado regulador e não-planejador, que partilhe com o mercado – ainda que de forma secundária – o papel regulador. O mercado, por suas características de impessoalidade e descentralização (Friedman, 1972), representa o lado dinâmico dessa coordenação.

Em todo sistema econômico, não há apenas um, mas sim dois princípios ou mecanismos de coordenação: o mercado e o Estado. Os sistemas econômicos bem-sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia. Alguns países europeus social-democratas, por um lado, e o Japão e os países do Leste asiático, por outro lado, são bons exemplos disso. (Bresser Pereira, 1996a, p. 9)

Mas, como que para conter o entusiasmo pelo mercado e sua eficiência operacional, Bresser Pereira faz uma distinção entre a orientação e a coordenação enquanto atividade econômica.

Na verdade, é um erro identificar orientação ao mercado com coordenação pelo mercado. Todas as economias, para que sejam eficientes, devem ser orientadas ao mercado. Uma economia orientada ao mercado é uma economia fortemente competitiva, no mercado doméstico e internacionalmente. Mesmo dentro das empresas, a competitividade é um princípio gerencial e motivacional básico. Entretanto, a coordenação da economia não é feita apenas pela competição, ela é também um resultado da cooperação. E, para haver cooperação ao nível nacional e internacional, as sociedades necessitam contar com o papel coordenador suplementar desempenhado pelo Estado. (Bresser Pereira, 1996a, p. 9)

Assim, corroborando Bresser Pereira, é possível argumentar que a reestruturação do aparelho estatal exige, diante da complexidade do mundo contemporâneo, uma nova relação com a sociedade. Tanto o Estado (espaço público) quando o mercado (espaço privado) têm limitações. Torna-se necessário suprir tais limitações através de novas instituições. E a preferência, de acordo com Bresser Pereira, deve ser



pelas instituições públicas, porém, não-estatais. Para ele, o espaço público não é um espaço unicamente estatal. Existe um espaço público não-estatal, que representa uma forma de propriedade estratégica no capitalismo contemporâneo. Ocupam esse espaço as entidades sem fins lucrativos, voltadas para o interesse público, e as organizações não-governamentais.

O grande mérito do espaço público não-estatal é o da sua pluralidade e do seu caráter voluntário. É nele que podem se desenvolver as atividades que produzem economias externas, não remuneradas pelo mercado, não podendo ser pelo menos plenamente financiadas. No plano cultural as organizações públicas não-estatais têm um papel fundamental, já que as atividades culturais produzem benefícios para a sociedade que não podem se transformar em preço e lucro, envolvendo, portanto, amplas economias externas.

As organizações públicas não-estatais de caráter cultural, entretanto, só terão condições de se desenvolver se a economia estiver sadia e o Estado forte. Estas organizações são por definição paraestatais ou não-estatais, como sugeriu Manuel Castels. Estão entre o Estado e o mercado. São financiadas pela sociedade, que as cria, dirige e lhes faz doações; pelo mercado, que compra seus bens e serviços, e sempre também pelo Estado, que contrata seus serviços ou as subvenciona. Por isso a reconstrução do Estado é essencial. (Bresser Pereira, 1996b, p. 12)

Apesar da insistência em afirmar que não é favorável ao novo liberalismo ou à tese do Estado mínimo, o pensamento de Bresser Pereira incorpora perfeitamente as teses de Hayek (1977) – da adoção de um sistema de serviços sociais que não prejudique a livre concorrência⁹ – e de Friedman (1972) – de que um sistema de serviços sociais deve operar direcionado para o mercado,¹⁰ restringindo sua estrutura administrativa e seu corpo de funcionários. Assim, apesar de insistir na sua síntese social-democrática e pragmática, na qual Estado e mercado partilham a coordenação do sistema econômico, o que move o pensamento de Bresser Pereira é a submissão do Estado ao mercado, com o primeiro assumindo uma estrutura administrativa orientada pelo último.

Para que o Estado possa assumir suas responsabilidades diante da complexidade da vida social e econômica contemporânea, faz-se necessária uma reforma do aparelho estatal que priorize mecanismos de mercado em sua ação administrativa. Para tanto, Bresser Pereira propõe a substituição da administração pública burocrática por uma administração pública gerencial. É, uma vez mais, a substituição do tradicional, conservador, pelo moderno, inovador, tão ao gosto dos próceres do PSDB.

A administração pública gerencial

Nas duas últimas décadas do século XX, a crise econômica e a crítica ao papel reservado ao Estado na atividade econômica – notadamente aquela originada no pensamento liberal – levaram inúmeros governos a implantar uma reforma administrativa do aparelho estatal. Como observa Kettl (1998), nenhum outro momento na história da humanidade foi tão favorável à reforma do aparelho estatal, que avançou rapidamente, constituindo-se em um fenômeno universal. É certo que, para atingir tão vastos segmentos sociais, persuadindo governos pretensamente de matizes ideológicos diferentes – de liberais a social-democratas –, não faltaram as recomendações expressas e o apoio financeiro de instituições internacionais multilaterais. No caso da América Latina, a pressão internacional pela reestruturação do aparelho estatal foi tão enfática que levou quase todos os Estados da região a se incorporar nesse esforço pró-reforma.

Quase sem exceções, todos os países latino-americanos estão, no momento, engajados em processos de reforma do Estado. Programas com o nome de “Modernização do Estado” e “Modernização do setor público” vêm sendo financiados pelo Banco Mundial em toda a região e, entre os anos de 1990 e 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) aprovou cerca de 100 ou mais programas, nos quais os componentes “fortalecimento” e “reforma do Estado” estavam sempre presentes. (Spink, 1998, p. 141).

Como se pode observar, a reforma do aparelho estatal não se orienta somente a partir de constatações internas nos países que as têm implantado. Muito do que se fez – e continua sendo feito – decorre da

ação de agências e instituições financeiras multilaterais preocupadas em redefinir as atividades do Estado – sobretudo no plano econômico – no sentido de que este não iniba ou cerceie a ação do mercado.

O enfoque principal que orientou – e continua orientando – essa reforma foi aquele derivado da concepção de que a administração pública burocrática – que desde o século XIX tem dado conformidade à estrutura administrativa do aparelho estatal – é anacrônica diante das mudanças que levaram ao “mundo globalizado”, na expressão de Bresser Pereira (1998a). Em face da inevitabilidade desse mundo, torna-se necessário e urgente que o Estado deixe de lado seu passado, abandone suas funções administrativas clássicas e não faça mais uma intervenção direta nas atividades econômicas. Mais do que isso, é preciso que o Estado mude.

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e de serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (Cardoso, 1998, p. 15)

Essa afirmação de Cardoso contém duas palavras que sintetizam a definição da nova estrutura administrativa do moderno Estado desburocratizado: eficiência e consumidor.

A eficiência, segundo Cardoso e outros defensores da reforma administrativa, não se encontra no Estado, mas sim no mercado, instituição cuja natureza traz a marca da impessoalidade e da descentralização, como afirma Friedman (1972), e que, ao agir assim, protege o consumidor da ação do vendedor, devido à presença de outros vendedores com quem pode negociar. Conseqüentemente, permite ao consumidor a aquisição de um bem ou serviço por preços competitivos.¹¹ A eficiência, nesse caso, reside na possibilidade de o consumidor adquirir o que necessita através da livre competição, mecanismo que só existe em um mercado pleno em suas ações econômicas.

A ação impessoal e descentralizada do mercado tem na administração pública burocrática um obstáculo a sua plena manifestação. A máquina burocrática do Estado – na visão dos liberais e, por extensão,

dos notáveis do PSDB – é onerosa, perdulária, drena recursos públicos cada vez maiores e exige a constante elevação dos impostos para suprir o déficit público, em contínua expansão. O mercado, em decorrência dessa ação nefasta da administração burocrática estatal, encontra-se impedido de oferecer produtos e serviços a preços competitivos, uma vez que a carga fiscal do Estado eleva o custo final dos produtos e serviços, não permitindo ao mercado exercitar sua eficiência no atendimento ao consumidor.

Para que o mercado possa se manifestar da forma mais eficiente possível, diante das necessidades do consumidor, o Estado deve abdicar da competição com o mercado e reestruturar seu aparelho administrativo, direcionando-o em observância aos interesses do mercado que, no fundo – em razão de sua impessoalidade, descentralização e eficiência –, são os interesses do consumidor.

A concepção que passa a existir do Estado, enquanto administrador da coisa pública, é aquela do Estado que adere à lógica do mercado. A sociedade cede lugar a uma coletividade de consumidores, que está preocupada em primeiro lugar com a aquisição de mercadorias e não com a satisfação de direitos sociais.¹² Obviamente, numa situação dessa natureza, o Estado jamais é um oponente apto a competir com o mercado, e suas intervenções econômicas são sempre cerceadoras à livre competição, portanto, obstáculos que devem ser eliminados.

Se não é suficiente o argumento da ineficiência da administração burocrática, existe ainda outro aspecto relevante dessa forma de administração, que a torna mais onerosa, devoradora de recursos públicos e, portanto, contrária aos interesses dos consumidores. Trata-se, segundo Bresser Pereira (1998a), das manifestações de clientelismo, nepotismo, privilégios e, por fim, dos atos lesivos à coisa pública – que têm caracterizado a administração burocrática, particularmente nos Estados nacional-desenvolvimentistas, como o brasileiro.

No Estado liberal, o preço da iniciativa empreendedora foi a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado. No Estado desenvolvimentista, o excedente da economia foi dividido entre os capitalistas e os burocratas, que, além dos mecanismos de mercado, usaram o controle político do Estado para enriquecimento próprio. Se, nos

países desenvolvidos, a res publica não foi bem protegida pela administração burocrática, dada sua ineficiência em administrar o Estado de Bem-Estar Social, nos países em desenvolvimento, a res publica foi ainda menos protegida, porque, nesses países, os burocratas não se dedicaram à construção do Estado, mas também a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico. (Bresser Pereira, 1998a, p. 27-28)

A administração burocrática do Estado, assim exposta, é a mãe de todos os males, impedindo que o Brasil rompa com seu passado arcaico, que legou à sociedade um “Estado envelhecido, brutalmente debilitado em sua estrutura material, em seus recursos humanos e em sua legitimidade” (Kandir, 1996, p. 3). Para romper com isso, a proposta de modernização do Estado passa pela implantação de uma administração pública gerencial. Sua implantação, na visão de Bresser Pereira (1998a), vai ao encontro do combate à crise fiscal, à estratégia de redução de custos, como fator de eficiência na administração dos serviços públicos, além da ação moralizadora e de combate a corrupção.

Embora tenham sido constatadas iniciativas de implantação de administrações focadas sob a ótica gerencial, desde os anos 60 – no Brasil, inclusive –, as primeiras ações bem-sucedidas de implantação da administração gerencial na atividade pública ocorreram no Reino Unido, sob a gestão de Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan. Não por acaso, trata-se dos dois governos de Estados capitalistas industrializados que foram pioneiros na adoção de políticas orientadas pelo novo liberalismo. Entretanto, reformas administrativas semelhantes foram implantadas posteriormente em países sob governo social-democrata, como a Suécia e a França, para ficar apenas em dois exemplos.

Os pressupostos básicos que caracterizam a administração pública gerencial podem ser sintetizados, de acordo com Bresser Pereira, no sentido da obtenção de resultados e na estratégia de descentralização e no incentivo à criatividade e à inovação. Mas, certamente, aquele que determina a diferença, do ponto de vista essencialmente administrativo, diz respeito à instituição do contrato de gestão como meio de controle da administração pública. Trata-se de um mecanismo através do qual o Estado passa a administrar sob estreita articulação com o mercado.

O Estado deve, através da reforma administrativa, transferir para o mercado funções e atividades para as quais sua intervenção direta – ou mesmo indireta – já não se faz mais necessária e que prejudicam os interesses da coletividade de consumidores, na medida em que oferece produtos e serviços de qualidade insatisfatória a preços elevados, pois tais produtos e serviços são oferecidos mediante uma carga tributária elevada, mantida pelas empresas privadas e pelos consumidores. Para viabilizar essa transferência, o Estado deve transformar parte dos serviços sob sua responsabilidade em serviços não-exclusivos do Estado, sob administração de organizações públicas não-estatais.

Nesse caso, o Estado não é visto como produtor – como prega o burocratismo – nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos de propriedade – como reza o “credo” neoliberal –, mas, além disso, como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não-exclusivos. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal mediante dotação orçamentária – no Brasil costumamos chamar esse tipo de instituição de “organizações sociais” –, ou, por força de uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente ao cidadão sob a forma de vouchers. E podem continuar a ser financiados pelo Estado, se a sociedade entender que essas atividades não devem ficar submetidas apenas à coordenação do mercado. (Bresser Pereira, 1998a, p. 35)

Apesar da insistência de Bresser Pereira em recusar o “credo neoliberal”, para justificar sua adesão à administração pública gerencial, uma leitura de Friedman (1972) e de Hayek (1977) ajuda a elucidar essa vinculação entre a “síntese social-democrática e pragmática” de Bresser e o novo liberalismo. A “mudança mais radical”, que Bresser Pereira sugere na forma de vouchers (vales), não deixa de ser, com alguma variação, a proposta de imposto de renda negativo, elaborada por Friedman, ou de sua outra versão brasileira, o Programa de Renda Mínima, do senador Eduardo Matarazzo Suplicy.

Para além das políticas sociais

A reforma do Estado e, por extensão, a reforma do aparelho administrativo do Estado, tem um significado relevante quanto à

implementação de políticas sociais. Com efeito, aquela visão clássica do Estado providência, responsável pela implantação de vasta rede de instituições públicas voltadas para assegurar os direitos sociais, aparentemente se encontra contestada diante das mudanças coordenadas pelo capital e que efetivamente ocorrem mundo afora.

No Brasil, que não conheceu exatamente esse tipo de Estado, mas que, entre os anos 30 e 70 do século XX, construiu e consolidou um Estado social, com a institucionalização de mecanismos de proteção e regulação social, ainda que restritivos (Draibe, 1989), e que em decorrência da forma de constituição desse mesmo Estado legou aos trabalhadores tão-somente uma cidadania regulada (Santos, 1994), a contestação às políticas sociais tem sido mais veemente do que naquelas sociedades que consolidaram o Estado de bem-estar social.

A contestação que os próceres da social-democracia brasileira fazem ao Estado brasileiro se manifesta, sobretudo, quanto ao seu caráter social. O Estado brasileiro está envelhecido em decorrência do “burocratismo”, do “paternalismo”, do “corporativismo”, enfim, do aparato tecnoburocrático responsável pela implementação de políticas sociais. Suas argumentações persuasivas partem da idéia de que a crise que atravessa o Estado é endógena e não do capital. Segundo esses reformadores, o Estado não acompanhou o desenvolvimento do capital e por essa razão entrou em crise. Como este não foi o entendimento da esquerda tradicional, eles foram capazes de realizar a análise correta e, portanto, antever a alternativa viável.

A esquerda tradicional, arcaica e populista, entrou em crise e ficou paralisada. Não poderia ter ocorrido de outra forma, já que diagnosticou erroneamente a crise como causada por interesses externos: antes pelo imperialismo, agora pela “globalização”.

[...]

A centro-esquerda pragmática, social-democrática ou social-liberal diagnosticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado, delineou a interpretação social-democrática ou social-liberal da crise do Estado e a interpretação nacional-desenvolvimentista, e adotou as propostas da centro-direita pragmática visando obediência aos fundamentos macroeconômicos – ou seja, políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas mas moderadas e taxas de

câmbio realistas – e a realização de reformas orientadas para o mercado. (Bresser Pereira, 1998c, p. 58-59)

A possibilidade de superação da crise, portanto, reside na absorção do Estado pelo mercado. Mas, é preciso advertir, não se trata de um mercado qualquer. Trata-se de um mercado ajustado à inevitabilidade da globalização. A idéia de globalização aparece eivada de significados virtuosos e, por que não, investida de poderes demiúrgicos. Graças à globalização, “mudou o mundo; mudou a natureza do Capital; mudou a natureza do Trabalho. Mudaram, também, os instrumentos necessários para alcançarmos níveis crescentes de inclusão social” (Cardoso, 1996c, p. 2).

O Estado reconstruído que surgirá ao final desse processo é o Estado social-liberal (Bresser Pereira, 1998c), com funções delimitadas, reduzido e “publicizado”, graças à transferência para o “setor público não-estatal” das atividades de proteção e regulação social outrora sob responsabilidade do Estado.

As palavras seduzem muito mais pela intencionalidade de seu uso do que propriamente pelo que elas de fato significam. No fundo, elas engendram sinuosidades que ocultam o real sob o manto da aparência. Ao negar de forma peremptória que a reforma do Estado – e, por extensão, a reforma administrativa – é uma reforma sob a égide do novo liberalismo, a social-democracia brasileira constrói metáforas para apresentar idéias já explicitadas, mas que, por afetar aqueles a quem se destinam, precisam ser revestidas de significados outros. Não se trata de idéias fora do lugar, mas de idéias em seu devido lugar. Nesse sentido, não falta autoridade à social-democracia brasileira para assim se expressar.

Em matéria de idéias, muitas vezes, o que é novo é, precisamente, o reaquecimento, sempre que se junte algum tempero à água que se adiciona para evitar que as velhas idéias fiquem estorricadas com o novo aquecimento. (Cardoso, 1995c, p. 29)

Assim, se o novo liberalismo defende o Estado mínimo, a social-democracia refuta a idéia, pois “não há sequer apoio político para um Estado que apenas acrescenta às suas funções as de prover a educação, dar atenção à saúde e às políticas sociais compensatórias: os cidadãos

continuam a exigir mais do Estado” (Bresser Pereira, 1998a, p. 22-23). Mas, então, qual deve ser o Estado resultante da reforma social-democrata?

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade das indústrias locais. (Bresser Pereira, 1998a, p. 23)

Eis que as palavras adquirem uma intencionalidade e corporificam a aparência. Afinal, se o Estado mínimo representa, no que diz respeito às políticas sociais, tão-somente o provimento de educação, saúde e de políticas sociais compensatórias, o que isso difere em relação ao Estado resultante da síntese social-democrática e pragmática, que defende a limitação das funções do Estado como produtor de serviços? Não haveria, nesse caso, uma confluência na forma de intervenção?

Como já mencionado em páginas anteriores, o novo liberalismo admite a manutenção de políticas sociais pelo Estado, desde que este mantenha tais políticas sob o controle do mercado (vide o imposto de renda negativo, de Friedman). Nesse caso, o que significa a ampliação das funções do Estado, financiando atividades que envolvam – via agente externo – os direitos humanos básicos? Não haveria aí, uma vez mais, uma confluência entre a síntese social-democrática e o novo liberalismo?

Essa confluência de interesses se encontra na defesa da constituição do espaço público como intermediário entre o espaço privado e o espaço estatal. A rigor, ao considerar o espaço público enquanto tal, a social-democracia constrói e institucionaliza os mecanismos de absorção do Estado pelo mercado, em um espaço aparentemente “neutro”, o que poderia em tese significar a independência do Estado em relação ao mercado, pois não há uma ingerência do espaço privado no espaço estatal, mas uma aproximação entre ambos, em um espaço no qual os dois intervêm e interagem. Trata-se de uma visão pragmática do espaço público, que é apropriado enquanto um espaço de trocas, um espaço no qual são estabelecidas relações mercantis fomentadas pelo Estado e desenvolvidas pelo mercado. Dessa forma, aquilo que no Estado de bem-

estar social – e seus variantes – se convencionou denominar de mecanismos de proteção social, garantidos aos cidadãos sob estrita responsabilidade de provimento e execução pelo Estado, passa a ser tão-somente uma mercadoria – provida ou não pelo Estado – à disposição dos consumidores que a adquirem no mercado.

Numa sociedade em que as políticas sociais foram sempre residuais, resultado de conquistas derivadas da ação política de uma classe trabalhadora tutelada através de suas instituições representativas vinculadas ao Estado, a adoção de mecanismo de proteção e de regulação social nunca significou um exercício consistente da cidadania. Ao contrário, o próprio caráter regulativo dessa cidadania demonstra que a possibilidade de a sociedade exercer seus direitos sociais e ter acesso aos serviços deles provenientes sempre foi frágil. Apesar disto tudo, esse Estado – bem ou mal – supriu um mínimo de carecimentos sociais de parte considerável da sociedade, enfim, permitiu que seu caráter público se manifestasse, elevando suas condições materiais de vida.

Na medida em que o Estado se exime das responsabilidades sociais, deixando-as sob controle de instituições não-estatais, a possibilidade de que o caráter público do Estado seja destruído cresce na mesma proporção em que o controle sobre ele se faça através do mercado. O novo Estado que emerge desse processo, social-liberal, como diz Bresser Pereira, nada tem de social, porém, tem tudo de liberal. Se a idéia é substituir o “velho”, o “arcaico”, pelo que este encerra de negativo, enquanto patrimonialismo, clientelismo e corporativismo, então, o que virá pela frente não passa do “velho” renovado por formas revigoradas de patrimonialismo, clientelismo e corporativismo. Trata-se, uma vez mais, do “requeentamento” de velhas idéias, como disse alguém, em tempos não muitos idos.

Abstract

This article aims to discuss the State reformation and the administrative reformation and its consequences for the social policies. The analysis focuses on the propositions presented and implemented during Fernando Henrique Cardoso's mandates as the President of Brazil, investigating the relationships of these reformations and the propositions defended by new liberalism.

Key words: State reformation; administrative reformation; social policies.

Notas

1. Dentre os estudiosos que investigam o tema, encontram-se Bresser Pereira (1981, 1994, 1996a, 1996b, 1998a, 1998b, 1998c), Cardoso (1975, 1995b), Diniz (1995, 1997, 1998a, 1998b), Przeworski (1996) e Sola (1994, 1995).
2. Diversas obras de Cardoso têm centralidade no Estado e no papel que vem desempenhando na América Latina, desde o clássico *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (1984), escrito em colaboração com o sociólogo chileno Enzo Faletto, nos anos 60, até o mais recente, *As idéias e seu lugar* (1995a), compilação de vários artigos sobre a questão da dependência e do desenvolvimento, escrito entre os anos 70 e o início dos 90. Entre essas duas obras, vieram a público *Autoritarismo e democratização* (1975), *O modelo político brasileiro* (1977), e *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes* (1978), todas enfocando o tema.
3. Os outros problemas crônicos, segundo Cardoso (1995b), eram: a dívida externa, a capacitação tecnológica e o aumento da competitividade, a distribuição de renda e, por fim, uma revolução educacional e social.
4. Cardoso tem se mostrado um entusiasta da globalização. Em 1996, Durante viagem presidencial à Índia e ao México manifestou suas expectativas quanto à globalização, que “sinaliza uma era de prosperidade sem igual na história do homem – um novo Renascimento, como tenho afirmado” (1996c, p. 10). Além disso, para Cardoso, há o caráter de sua inevitabilidade: “queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Precisamos aceitar esse fato com o sentido de realismo: do contrário, nossas ações estarão destituídas de qualquer impacto efetivo” (1996a, p. 4).
5. Trata-se do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), constituído, conforme Oliveira (1995), por um núcleo yuppie das novas camadas médias – no qual sobressai um grupo de intelectuais, empresários e altos executivos –, resultantes das mudanças socioeconômicas constatadas no regime autoritário. Nesse grupo, com credibilidade junto às agências e bancos multilaterais e com livre trânsito junto às instituições acadêmicas voltadas para questões econômicas – como o Institute for International Economics e o Centro de Estudos Estratégicos Internacional –, merecem destaque, enquanto formuladores do novo Estado, além do próprio Cardoso, os nomes de Antonio Kandir, José Serra e Luiz Carlos Bresser Pereira.
6. Em fevereiro de 1996, na mensagem que encaminha ao Congresso Nacional, Cardoso expressava a preocupação com a superação do atraso do Estado, pois este “se tornou pesado, caro e ineficiente em muitos setores” (1996b, p. 3).

7. A indicação de Bresser Pereira para o Mare foi tumultuada. Inicialmente, Fernando Henrique Cardoso anunciou-o como ministro das Relações Exteriores. Entretanto, segundo foi amplamente divulgado pela mídia, um veto do senador Antonio Carlos Magalhães e do embaixador do Brasil em Washington, Paulo Tarso Flecha de Lima, levou o presidente da República a indicá-lo – no dia seguinte à divulgação de seu nome como chanceler – para dirigir a Secretaria de Administração Federal e Reforma do Estado. Diante do constrangimento público, a secretaria tornou-se ministério e Bresser Pereira manteve a condição de ministro, cargo que ocupou até 1998, quando se afastou para administrar a parte financeira da campanha de reeleição de Fernando Henrique Cardoso.
8. Em janeiro de 1993, a convite do Institute for International Economics, um grupo de aproximadamente cem especialistas, entre autoridades governamentais, de bancos multilaterais, executivos de empresas privadas e diversos acadêmicos, reuniu-se em Washington, em um seminário internacional, para debater com representantes de 11 países da África, América Latina e Ásia. Na oportunidade, discutiram o documento elaborado por John Williamson, *In search of a manual for technopols* (Em busca de um manual de tecnopolíticos), no qual o autor discutia a forma de obter o apoio necessário para implementar um programa de estabilização e reforma econômica, o qual foi denominado, posteriormente, Consenso de Washington. Por tecnopolíticos, Williamson denominou um corpo burocrático melhor estruturado, formado sobretudo por economistas adeptos de propostas neoclássicas e ortodoxas, capazes de implantar nos seus países de origem as agendas política e econômica do consenso. O representante brasileiro nesse seminário foi Bresser Pereira. Para maiores detalhes, ver Fiori (1994).
9. De acordo com Hayek, “a manutenção da concorrência também não é incompatível com um amplo sistema de serviços sociais – desde que a organização de tais serviços não seja feita de modo a tornar ineficaz a concorrência em largos setores da vida econômica” (1977, p. 36).
10. Para Friedman “se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa a ajudar o pobre [...]. O programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir o seu livre funcionamento” (1972, p. 162). Nesse sentido, uma vez que os recursos disponíveis por parte do Estado são escassos, este deve abdicar dos grandes investimentos em obras de infra-estrutura com finalidades sociais (hospitais, creches, escolas, áreas de lazer) e permitir que as pessoas possam ter acesso a esses bens através do mercado. Com isso, o Estado faz uma escolha racional no uso de recursos públicos cuja finalidade é a satisfação de

necessidades sociais dos menos favorecidos. O mercado, quando opera segundo regras da livre iniciativa, proporciona aos indivíduos opções a preços mais competitivos do que a ação estatal. Para viabilizar um programa social amplo em bases do livre mercado, o ideal é a adoção de um imposto de renda negativo como mecanismo de política social. "As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma útil para o indivíduo, isto é, dinheiro" (Friedman, 1972, p. 162). No Brasil, o senador Eduardo Matarazzo Suplicy, autor do Programa de Renda Mínima – semelhante ao imposto de renda negativo, de Friedman –, tem justificativa persuasiva de tal programa, via mercado: "Uma importante vantagem do sistema está em dar o direito ao beneficiário de poder escolher a forma de gastar o dinheiro recebido, diferentemente de outros programas sociais que têm por objetivo distribuir bens aos pobres ou prestar-lhes assistência, sem consultá-los previamente acerca de suas necessidades mais prementes, os quais poderão ser substituídos, com vantagem, pelo programa que ora se apresenta à consideração" (Suplicy, 1992, p. 27).

11. "Enquanto a liberdade efetiva de troca for mantida, a característica central de organização de mercado da atividade econômica é a de impedir que uma pessoa interfira com a outra no que diz respeito à maior parte de suas atividades. O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros com quem pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador devido aos outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isto, impessoalmente, e sem nenhuma atividade centralizada" (Friedman, 1972, p. 23).
12. Torna-se oportuno lembrar um dos principais teóricos do novo liberalismo, quando de seu questionamento acerca da execução de políticas sociais por parte do Estado: "Tudo o que as políticas sociais fazem é remover as causas externas da dor e do sofrimento. [...] Felicidade e contentamento não dependem do alimento, da roupa e do abrigo, mas, sobretudo, do sonho que se acalenta no íntimo" (Von Mises, 1987, p. 6).

Referências

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A sociedade estatal e a tecnoburocracia. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. Consenso do atraso. Folha de S. Paulo. São Paulo, 10 jul. 1994. Caderno 1, p. 3.

_____. A emergência de uma reforma. Folha de S. Paulo. São Paulo, 28 jan. 1996a. Caderno Mais!, p. 9.

_____. A cultura entre o Estado e o mercado. Folha de S. Paulo. São Paulo, 1 set. 1996b. Caderno Mais!, p. 12.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998a. p. 21-38.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998b. p. 237-270.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998c.

CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. O modelo político brasileiro e outros ensaios. 3.ed. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

_____. Política e desenvolvimento em sociedades dependentes: ideologias do empresariado industrial argentino e brasileiro. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1995a.

_____. Alternativas econômicas para a América Latina. In: As idéias e seu lugar. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1995b.

_____. Conseqüências sociais da globalização. Conferência do Senhor Presidente da República, no Indian International Centre. Nova Delhi, Índia, 27 jan. 1996. Brasília: Presidência da República, 1996a.

_____. Mensagem ao Congresso Nacional 1996, na abertura da 2ª. Sessão Legislativa da 50ª Legislatura, em 15 de fevereiro de 1996. Brasília: Presidência da República, 1996b.

_____. O impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades. Conferência do Senhor Presidente da República, no Colégio do México. Cidade do México, México, 20 fev. 1996. Brasília: Presidência da República, 1996c.

_____. Globalização e política internacional. Política comparada, Brasília, v. 1, n. 1, p. 67-80, jan.-abr. 1997.

_____. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 15-19.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. 7.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 348-415, 1995.

_____. Crise, reforma do Estado e governabilidade. Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.

_____. Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente. BIB, n. 45, p. 3-24, 1. Sem. 1998a.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998b.

DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Ciências sociais hoje, 1989. São Paulo: Vértice/Anpocs, 1989. p. 13-62.

FIORI, José Luís. Os moedeiros falsos. Folha de S. Paulo, São Paulo, 3 jul. 1994. Caderno Mais!, p. 6.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo & liberdade. Rio de Janeiro: Artenova, 1972.

HAYEK, Friedrich. O caminho da servidão. 2.ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

KANDIR, Antonio. Governo quer burocracia eficaz. Folha de S. Paulo, São Paulo, 8 jan. 1995a. Caderno 2, p. 2.

_____. Oxigenar a economia e "tigrizar" o Estado. Folha de S. Paulo, São Paulo, 12 fev. 1995b. Caderno 2, p. 2.

_____. Diminuir o "risco Brasil". Folha de S. Paulo, São Paulo, 12 mar. 1995c. Caderno 2, p. 2.

_____. Reforma constitucional – 2º capítulo. Folha de S. Paulo, São Paulo, 18 jun. 1995d. Caderno 2, p. 2.

_____. Os desafios da modernização. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 abr. 1996. Caderno Mais!, p. 3.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998b. p. 75-121.

OLIVEIRA, Francisco de. Quem tem medo da governabilidade? Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 41, p. 61-77, mar. 1995.

PRZEWORSKI, Adam. A reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. RBCS, n. 32, p. 18-40, out. 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a ordem social na política brasileira. 3.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SERRA, José. Bases para um novo Estado. Folha de S. Paulo, São Paulo, 2 abr. 1995. Caderno 1, p. 3.

SOLA, Lourdes. Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado? Novos Estudos Cebrap, n. 38, p. 168-188, mar. 1994.

_____. Estado, regime fiscal e ordem monetária: qual Estado? RBCS, n. 27, p. 29-59, fev. 1995.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998b. p. 141-172.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Senado Federal, 1992.

VON MISES, Ludwig. Liberalismo, segundo a tradição clássica. Rio de Janeiro: José Olympio/Instituto Liberal, 1987.

||
—

||
—

—
||

—
||