

Um olhar sobre a reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990

Wilson da Silva Santos¹

Resumo: A reforma do Estado na década de 1990 tentou imprimir um modelo moderno de gestão que objetivava superar uma máquina estatal burocrática e patrimonial. O resultado foi a racionalização regida por fundamentos fiscais. Essa difusão modernizante obedeceu a uma funcionalidade que distanciou do Estado o seu caráter social e político, bem como enfraqueceu a democracia e o espaço público, deixando o Estado sem vínculo orgânico com a sociedade civil e sem projeto para o desenvolvimento econômico-social.

Palavras-chave: Democracia. Estado. Gestão. Política. Reforma.

A look over reform of the state brazilian in the years of 1990

Abstract: The reform of the State in the decade of 1990 tried to print a modern model of management that objectified to surpass a bureaucratic and patrimonial state machine. The result was the rationalization conducted for fiscal beddings. This modernizante diffusion obeyed a functionality that moved away from the State its social character and politician, as well as weakened the democracy and the public space, leaving the State without organic bond with the civil society and without project for the economic-social development.

Keywords: Democracy. State. Management. Politics. Reform.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor das disciplinas Seminário Interdisciplinar de Pesquisa e Estudos Sócio-Antropológicos, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Campus XX. E-mail: wisanvc@yahoo.com.br

O Brasil, nos anos 90 do século XX, sofreu uma série de reformas institucionais sob forte influência da concepção do “pensamento único”, que prescrevia o enxugamento do Estado e a defesa do mercado enquanto determinante e regulador da dinâmica econômica, social e política. A reforma do Estado possuía um conteúdo em que os termos gestão gerencial, privatização e mercado acabaram engendrando, de certa forma, o imaginário da sociedade. A justificativa que norteou a necessidade de tal reforma foi abrir o mercado nacional para a economia internacional e provocar, assim, maior competitividade. Por isso, a urgência da superação de um Estado hipertrofiado, ineficaz e parasitário. Para tanto, faz-se necessário ajustar o Estado com uma reforma que combine três aspectos fundamentais: fiscal, financeiro e patrimonial. Com a dimensão política exaurida e reduzida à ação perniciosa e mefistofélica, a democracia substantiva escamoteia-se diante dessa sedimentação de reforma.

A idéia de modernizar a administração pública está balizada com a premente necessidade de uma gestão cujos procedimentos e métodos estejam em consonância com a gerência do mercado. A reforma administrativa baseia-se nos paradigmas do mercado, pois estes serviriam para estabelecer uma certa racionalidade e controle de comportamentos e atividades do *staff* administrativo. De acordo com Nogueira (2005, p. 39), “o mercado, afinal, seria o espaço de convergência da iniciativa e dos projetos individuais, por um lado, e do equilíbrio social, por outro, graças à indução virtuosa da concorrência e da racionalidade utilitarista”.

Com o processo de globalização da economia, concebido como inevitável, a idéia reformista do Estado configurou-se como ajustamento pragmático, porém orientada política e ideologicamente por documentos do próprio governo federal e entidades internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Nesse sentido, a adequação à nova realidade, capitaneada pela globalização, procurou (re)estruturar o aparelho do Estado para

diminuir seus encargos e obrigações. Não somente isso, o Estado se viu combalido e impotente diante da dinâmica da economia de mercado capitalista, que confrontava com limites colocados ao seu desenvolvimento, como a própria noção de Estado, território e nação. Cada vez mais, a economia se desterritorializa para se tornar uma força muito mais competitiva e ágil – o Estado passa então a ser visto como inoperante. É necessária uma forma de intervenção que não seja esteada no paradigma estatizante e, em sincronia com isso, a exigência da consolidação de uma estrutura organizacional que assimila uma gestão cuja tônica seja a eficiência e a eficácia, em contraposição às organizações burocráticas que oneram demasiadamente o Estado e tornam o serviço público improdutivo.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), apresentado em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e pelo Conselho de Reforma do Estado, que funcionava como entidade de caráter consultivo do MARE, tinha como meta reestruturar a administração governamental para ter um desempenho que visasse a equacionar questões como ajuste fiscal, maior arrecadação tributária e melhoria nos serviços públicos. A reforma ora apresentada não era um documento alheio de influências externas, ao contrário, as demandas, que a reforma indicou, foram para atender também as agências reguladoras internacionais. A reestruturação restringiu-se a solucionar percalços do aparelho governamental que, para o MARE, eram entendidos como problemas do espaço público, isto é, as suas atribuições ressaltavam a modernização da esfera administrativa, atingindo uma organização que deslocasse as atividades e serviços para o denominado setor público não-estatal.

A reforma, no entanto, se depara com uma organização do Estado que se distancia jurídica e institucionalmente do conceito de Estado de Direito Liberal. O Estado brasileiro se valeu da perpetuação de atuações e artifícios peculiares que formaram uma ordem política e social cujo sustentáculo era a estrutura do próprio Estado. Ao analisar esse Estado, Faoro (1989, p. 736) identifica que

[...] a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou o capitalismo como técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe alma ansiosa por transmigrar.

Faoro enfatiza que o Estado direcionou o sistema capitalista no Brasil segundo as expressões e determinações do patrimonialismo. A estrutura das esferas administrativas, resultante dessa estrutura patrimonial, produz

[...] uma autonomia da esfera política, que se manifesta com objetivos próprios, organizando a nação a partir de uma unidade centralizadora, desenvolve mecanismos de controle e regulamentação específicos. O estamento burocrático comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira (p. 738).

Dessa maneira, baseado no próprio Estado, “o estamento burocrático” seria uma espécie de ordenamento e ingerência de concessão de privilégios e ascensão política para aqueles que se aproximam de interesses próprios. Isso demonstra o quanto na formação do Estado brasileiro não se legitimou o paradigma do Estado de Direito Liberal. Numa perspectiva histórica, “o predomínio dos interesses estatais, capazes de conduzir e deformar a sociedade – realidade desconhecida na evolução anglo-americana – condiciona o funcionamento das constituições, em regra escritos semânticos ou nominais sem correspondências com o mundo que os rege” (p. 739).

A combinação da prevalência política de ordem patrimonial burguesa, como amarra do surgimento da democracia liberal, com as forças externas representadas pelo capitalismo mundial demonstra o que Florestan Fernandes (1976) interpreta como desenvolvimento desigual interno em relação à dominação capitalista externa. Para o autor, o processo

de globalização econômico, que seguiu unilateralmente as diretrizes de agências internacionais, se configurou, no Brasil, principiado de acordos e tensões com os estratos administrativos do Estado brasileiro. Essa articulação permitiu que o desenvolvimento interno de uma parte bastante limitada do capital estivesse em simetria com as acelerações das mudanças do capitalismo global e que a orientação de domínio e desigualdade interna, externada por meio de espoliações e mandos políticos do poder do Estado, persistisse. As classes burguesas, que foram as grandes beneficiárias dessa política de desenvolvimento econômico dependente, continuaram com essa lógica autoritária, fazendo que as desigualdades sociais fossem tendencialmente difundidas na maioria da sociedade.

Durante um determinado e longo período histórico, o Estado brasileiro, garantindo-se por uma ordem autoritária, política e jurídica, manteve o controle da vida social, econômica e política da sociedade civil. Esse exercício do poder, com a interferência do Estado, foi conduzido por meio da alta hierarquia da administração pública, constituída autocraticamente, e inviabilizou um modelo de gestão pública que efetivasse constitucionalmente o controle democrático nas áreas sociais, econômicas e políticas. Mesmo na década de 1980, o processo de transição democrática, inspirado pelo Estado clássico de direito liberal, apresentou o predomínio da estrutura política do patrimonialismo. Pode-se dizer que a racionalidade do tipo patrimonial foi a herança política e cultural que o Estado brasileiro solidificou até hoje, destroçando, em termos, a possibilidade de diálogo e prática democrática com as forças sociais dentro da relação Estado e sociedade civil.

Daquele modo, a reforma do Estado brasileiro não conseguiu (des)construir as bases do Estado patrimonial, e, por conseguinte, não capacitou o Estado de maneira tal que correspondesse realmente aos princípios normatizadores e democráticos da gestão pública e dos direitos sociais, civis e políticos. Contraditoriamente, a reforma esteve embasada nas formulações teóricas do Consenso de Washington, que tinham como pilar a relação constitutiva entre Estado e sociedade regulamentada pelos crivos da realidade política e econômica internacional e respaldada

pelo livre mercado, pelo Estado de direito mínimo e pela concepção de governo liberal.

As orientações da reforma do Estado brasileiro foram conduzidas pelos agentes governamentais e realizadas sobretudo por técnicos burocratas do primeiro posto do governo. Logo, a confrontação que a reforma administrativa tentou ensaiar – numa visão “racional legal” – com as relações políticas patrimonialistas deu-se também por normas induzidas de forma endógena, pois se centrou dentro da estrutura do Estado, cujas relações internas sobejam a lógica racional patrimonial.

A admissão da concepção do Estado, do PDRE, foi proposta com medidas de mudança de seu entendimento. Primeiro, o Estado é configurado como um conjunto de órgãos governamentais. Essa implementação conceptual põe em xeque a noção de soberania do Estado, isso porque a soberania do poder legislativo se abrevia como espaço canalizado para a funcionabilidade dos desígnios do aparato governamental. Segundo, o plano de reforma pretende a substituição do conceito de público e estatal. A concepção de público era própria à instância estatal, marcada pelo controle até mesmo sobre o campo privado. Com o plano diretor, o significado de *res publica* sofre alteração semântica e operacional na relação entre público e estatal, porque o público é considerado como agente organizacional da burocracia – um Estado substancialmente fiscal –, como um sistema legal e exclusivo de ordenar sobre as tributações e os impostos. Terceiro, está presente, no documento, o chamado público não-estatal, que isenta o Estado de responsabilizar-se pela educação, por exemplo, quando atribui ao mercado o controle e o oferecimento da educação sob a “regulação” do Estado gerencial.

À vista disso, o projeto de reforma conceitua o público de forma dúbia ao caracterizá-lo não mais como um espaço de poder institucionalizado, identificado com o Estado, ou sob o domínio deste, e sim como um campo onde sucedem todos os acontecimentos e ações, tanto no âmbito social quanto no âmbito civil. Apenas a concepção de aparelho Estatal é que se depara em sua definição mais precisa, entendendo-se

[...] por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O aparelho é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente dos três poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar (BRASIL, 1995, p. 3).

Quanto à definição do Estado, o documento anuncia que o

Estado é a organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é portanto a única estrutura organizacional que possui o “poder extroverso”, ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, como extravasamento dos seus próprios limites (BRASIL, 1995, p. 3).

Esses dois conceitos, o do aparelho do Estado e o do Estado, colocam os três poderes constituídos – Executivo, Legislativo e Judiciário – na condição de pertencimento à administração pública, e apresentam “um corpo de funcionários” sem uma definição precisa do que este venha a ser. O que parece estar nas intenções do PDRE é a aceção do Estado como organização técnico-burocrática que seria a instância máxima e única da violência legal, de legislar e de tributar a sociedade.

Nas diretrizes listadas concernentes à questão financeira leva-se em consideração a autonomia do Estado para

1) um ajustamento fiscal duradouro; 2) reformas econômicas acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) a reforma da previdência social; 4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e 5) a reforma do aparelho do Estado, tendo em vista sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 2).

Essa implementação fiscal e financeira vai influenciar diretamente os elementos reais da política social. A administração pública gerencialista, norteadada pela política fiscal e financeira, será o instrumento inovador que emplacará as políticas sociais através de resultados e objetivos bem definidos. A autonomia da gestão fornecerá os requisitos técnicos de controle dos recursos materiais e humanos para o alcance dos resultados esperados e inscritos nos objetivos. Para esse controle, a abrangência da administração pública, encerrada no documento, vigoriza a participação dos setores privados e das organizações não-governamentais. O que se espera é que na redefinição do Estado não haja contrapartida direta, como está bem discorrido neste trecho do documento: “enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta” (BRASIL, 1995, p. 7).

Os recursos arrecadados pelo Estado estão sob o jugo da esfera fiscal, ou da receita fiscal, ou seja, o poder legal que o Estado tem de cobrar impostos e encargos da população sem a devida contrapartida é a relação que este, o Estado, mantém com a sociedade civil para o atendimento e saneamento das carências sociais. Dessa forma, o Estado fiscal adquire, nos seus termos, a potencialidade de solucionar os problemas sociais. Essa lógica de que os impasses sociais são deslindados como questão fiscal depara-se, enfim, com uma proposta que, além das contribuições obrigatórias da sociedade sem contrapartida direta, é também mecanismo que o Estado fiscal promove para adjunção de parcerias com o setor empresarial e ONGs, no fito de gerir, com sua capacidade racionalizadora, os recursos escassos na resolução dos problemas sociais. Fundamentalmente, as políticas públicas, engendradas a partir dessa ótica, seriam feitas de forma flexível, ao considerar o atendimento possível de exigência e obedecer implacavelmente à contenção fiscal.

Para tanto, seria determinante desenvolver estratégias que levassem em conta o controle de resultados dentro da relação custo/benefício.

A eficiência dos gastos equivaleria a um orçamento que satisfizesse um índice mínimo dos interesses sociais. Essa noção de gestão, arranjada como neutra, técnica, flexível e racional, canalizaria uma administração que abrandaria as tensões sociais e aplacaria qualquer embate político e ideológico visto como nocivo ao “bom funcionamento do organismo social” e, concomitantemente, abriria espaços para a participação da sociedade civil nos liames do terceiro setor e ONGs, para apetrecer melhores resultados nos indicadores sociais e para o agenciamento e captação de recursos financeiros.

Assim, as demandas sociais, no projeto de reforma do Estado, estão na alçada pública, no entanto permanecendo no considerado público não-estatal, uma esfera que controlaria institucionalmente as necessidades dos vários setores sociais, sem a intercessão direta do Estado. Para o PDRE (BRASIL, 1995, p. 14), o público não-estatal é “constituído pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedades de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público”.

A reforma do Estado avançou ao maximizar a abertura do mercado e ao redimensionar a terceirização do setor social, consistindo numa conversão do público numa arena de competição entre organizações não-estatais (terceiro setor) à procura de parcerias com as classes empresariais ou até mesmo com o setor governamental para a prestação de serviços públicos.

Pouco se fez para que a reforma se tornasse um projeto que permitisse uma gestão democrática e garantisse os direitos de participação política, civil e social no controle e nas tomadas de decisão da coisa pública. Contrariamente, o que se nota é a pavimentação do patrimonialismo nas relações políticas e, sobretudo, sociais, na qual se adotam facetas inovadoras e sutis, que acharam e acentuaram a sua potencialidade, sem impedimentos constitucionais de um Estado de direito clássico. O Estado fiscal atribui-se praticamente o gerenciamento dos recursos fiscais para garantir a funcionalidade da máquina estatal e os resultados do atendimento das demandas sociais, afeiçoados pelo patrimonialismo.

O público não-estatal, tentando munir-se de procedimentos ético-políticos, provê esse espaço institucional aparentemente neutro e técnico, ao privilegiar agentes do gerencialismo de resultado de cunho patrimonial – por meio do estabelecimento de convênios e parcerias com o Estado, pautado numa ação não transparente e democrática – e ainda ao excluir progressivamente a atuação do Estado no campo social. Nesse prisma, a educação é compreendida como serviço que deve estar no setor público não-estatal, em busca de parcerias privadas, processadas pela gestão de resultados e desempenho, e, da mesma forma, como estratégia de obtenção de recursos financeiros.

O reformismo posto dessa maneira não se traduziu em uma participação política substantiva, mas se reduziu a procedimentos representativos, com a predominância da forma eleitoral sobre um sólido sistema político que criasse o aumento e a consubstanciação de valores democráticos e a vinculação social enraizada na participação em instituições política e socialmente fortalecidas. O encadeamento reformador foi conduzido por mecanismos que forçaram uma estratificação de Estado (sociedade política) e sociedade civil, pois as relações patrimonialistas e fisiológicas e as organizações políticas e burocráticas de poder permaneceram intangíveis. A reforma, portanto, permaneceu estremada dentro da concepção gerencialista de administração, desvencilhada de princípios ético-políticos.

O discurso reformista estava resoluto em sua proposta de programa de modernização da administração para dissipar a inércia burocrática do setor público. O mercado era o termo que respaldava essa convicção e oferecia elementos para a conformação de um sistema organizacional de gestão pública capaz de produzir maior fluidez operacional.

Retorquindo a essa idéia, Nogueira chama a atenção para o fato de que a reforma do Estado não visou ao fim da burocracia. Destarte, “nenhuma reforma do aparelho de Estado feita sob o capitalismo tem como se objetivar contra a burocracia, em nome da superação de algum ‘defeito estrutural’ que esse modelo conteria” (NOGUEIRA, 2005 p.

42 e 43). O autor mostra ainda que a reforma não poderia se dar pelo modo segundo o qual o mercado seria o referencial para a organização do aparelho estatal. Dessa forma, “nos anos 90, não havia e nem há hoje qualquer motivo justificável para que a reforma do aparelho de Estado seja ‘orientada pelo mercado’ em vez de se concentrar na recuperação e na atualização das capacidades burocráticas” (p. 43).

Se os critérios da reforma, além de serem administrativos, fossem ético-políticos, inevitavelmente as suas proposições estariam em torno da democratização das organizações públicas. Nogueira salienta o cuidado que se deve ter ao analisar os elementos fundantes de sustentação do processo de democratização da administração pública. Para esse autor, a relação entre democracia e burocracia tem

[...] mais atrito, ruído e tensão que sintonia e integração. A democracia privilegia a autonomia e a liberdade, ao passo que a burocracia não vive sem ordem e obediência. A deliberação democrática procede de baixo para cima e estrutura-se de modo potencialmente ampliado, ao passo que a burocracia decide de maneira hierárquica e tende a restringir fortemente o número dos que participam do processo decisório, em boa medida separando os tomadores de decisão, os implementadores e os beneficiários de suas operações (p. 43).

Ainda assim, democracia e burocracia não são dois sistemas dicotômicos, no sentido de que a democracia, ao antever autonomia e liberdade, não mantém relação e aproximação com os elementos operacionais da burocracia, por esta possuir ações heterônomas. A burocracia como capacidade de organização funcional consiste em um mecanismo que pode contribuir na admissão de subsídios imprescindíveis para a democracia. É nesse enfoque que essa junção, democracia e burocracia, pode não somente proporcionar

[...] maior transparência, legitimidade e responsabilidade, mas também para que suas decisões possam refletir as reais necessidades e as expectativas do cidadão comum. No caso, não se trataria apenas de garantir a rotinização de formas permanentes de participação, mas de possibilitar a circulação

de valores, procedimentos e critérios democráticos no interior da organização burocrática para forçá-la a decidir de modo ampliado (p. 43).

Entretanto, a reforma não levou essa orientação a cabo. Acabou provocando uma desestruturação do corpo administrativo e, por fim, do serviço público, ao tornar as relações hierárquicas mais enrijecidas e fisiológicas e as tomadas de decisão e as normatizações mais difíceis e morosas. As medidas racionalizadoras gerencialistas da reforma legitimaram e firmaram toda uma sustentação patrimonialista e corporativista da administração burocrática, deixando o Estado num terreno movediço e, ao mesmo tempo, formando uma natureza matizada entre os dois elementos contrapostos: administração gerencialista e administração burocrática. Com isso, a reforma não permitiu nem a implementação da retórica gerencial, composta, sobretudo, do controle do mercado, e nem atacar os males da burocracia, cuja existência se baseava no patrimonialismo.

Como foi anunciado, os eventos decisivos à reforma foram marcados como condição vital para adequação do Estado à globalização capitalista. Tais eventos circunscreveram-se à estabilização da economia, ao ajuste fiscal, ao controle da inflação, ao aprimoramento do controle administrativo e, principalmente, à (re)conceituação do Estado, que implicou a noção de seu território e a sua soberania ante a hegemonia e a predominância do mercado como diretriz sócio-econômico-cultural. No entanto, essa adequação ocorreu como conformação passiva do Estado ao projeto de reforma, com o intento de superação dos desafios apresentados pela conjuntura econômica mundial. O que se verifica com essa reforma é a cimentação ideológica do teor da reforma, cuja tese fundamental admoestava o Estado como impeditivo da competitividade e da liberdade de concorrência, devido ao forte controle que este impusera na dinâmica da vida social e econômica. Em decorrência disso, percebe-se o distanciamento do Estado da sociedade civil através de estratégias que vão desde o incremento cada vez mais perceptível do voluntarismo, do comunitarismo e da filantropia até o

empreendedorismo de interesses particulares. Esses interesses instauram a dinâmica da meritocracia na organização social de tal maneira que se convertem numa arena de recompensa ou promoção fundamentada no mérito pessoal, cuja mobilidade se torna uma rede desdobrada de segmentações díspares e fragmentadas e, progressivamente, alijada da proteção do Estado. Este estaria de prontidão pouco menos com medidas que pudessem aliviar a situação amiúde de miserabilidade das classes excluídas, medidas pouco incisivas, em virtude de seu caráter compensatório, fisiológico e patrimonialista.

A reforma absolutamente transcorreu por duas vias, que, no seu âmago, não se coadunavam, em razão de suas contradições intrínsecas. Se, por um lado, o reformismo buscava fazer do Estado um aparelho com as orientações descentralizadoras – visando a uma maior autonomia das instâncias públicas, para estimular um espaço competitivo e eficaz para o próprio benefício dos consumidores –, com a flexibilização nas tomadas de decisão e nos procedimentos e com as desregulamentações financeiras, por outro lado, a reforma precisaria adotar regimentos para a criação de agências reguladoras que conduzissem e normatizassem toda forma de controle tarifária e contratos firmados. Teria, também, que impulsionar menos custo nos gastos públicos e mais controle nos resultados e, por fim, determinar o seu tamanho restrito de laboração no âmbito social e o acirramento das privatizações. Com base nessa modificação, o Estado foi impulsionado por uma administração centralista com decisões eminentemente técnico-buracráticas sob a lógica do gerencialismo do mercado para a configuração e o desempenho do serviço público no qual se obstruiu toda forma de indução de valores democráticos e de controle da “coisa pública” pela sociedade civil.

Essa racionalidade técnica, tomada pela reforma, acenou para uma concepção imagética coletiva em que o Estado deveria desempenhar sua função com mecanismos de gestão cuja *performance* se tornasse hábil e a sua estrutura reduzida ao máximo. Outrossim, a busca de maior consenso em que a presença dos conflitos políticos partidários e do sistema político na intromissão no funcionamento do Estado fosse relevante para o mau

desempenho deste ganhou força na sociedade civil. O que permanece contundente no imaginário da sociedade é que a política apresenta práticas não virtuosas, manifestadas em ações de corrupção, peculato, improbidade administrativa e lentidão em resoluções de problemas sociais e econômicos. Dessa forma, o reformismo saneou no Estado um discurso de racionalização administrativa, com alheamento da práxis política e da vivência democrática como ponto modular na construção e na solidificação da identidade civilizatória.

A dissociação, que a reforma realizou, entre a organização gerencial racionalizada e o aspecto ético-político do Estado tentou extenuar a importância do valor do Estado ético, enquanto mediador da dinâmica político-social e provedor dos serviços públicos. Além disso, o Estado ético traz consigo a função educativa e direciona-se na edificação da “sociedade regulada” na dimensão social. Expressão proveniente de Hegel, trabalhada e aprofundada por Gramsci (2000, p. 23), o Estado ético procura “criar novos e mais elevados tipos de civilização”. Mesmo estando ligado ao Estado entendido como sociedade política (poder governamental, jurídico-coercitivo), o Estado ético diferencia-se dele. Esse Estado ético aproxima-se organicamente da sociedade civil, entendida como espaço da construção de hegemonia tanto política quanto cultural de uma dada classe sobre as demais classes sociais. Nas correlações de força pela conquista hegemônica, cimenta o conteúdo ético-político do Estado. Assim, a gestão do aparelho administrativo-governamental e a questão ético-política mantêm o seu caráter de diferenciação de atuação, mas encontram-se identificados dialeticamente. É o buscar a real identidade na aparente diferença e contradição e procurar a substancial diversidade sob a aparente identidade. Refere-se ao conceito gramsciano de Estado: “sociedade civil + sociedade política, hegemonia revestida de coerção” (p. 244).

Em verdade, o tecnicismo foi o pêndulo que influenciou no conteúdo da reforma como composição hegemônica que procurou decidir a dimensão ético-política, dimensão esta desprovida de princípio valorativo da esfera da administração pública como espaço coletivo em que a “ética

do coletivo” deveria ser o esteio do fazer política e do governar para a “criação de novos e mais elevados tipos de civilização”.

O reformismo, como foi afirmado, esteve a cada momento alinhado mais em se acomodar a uma gestão fiscalista e pragmática que reformar o Estado no qual

[...] a eficiência da vontade política, empenhada em suscitar forças novas e originais e não só em fazer cálculos com as tradicionais, mostra toda a sua potencialidade não só na arte de fundar um Estado a partir de uma ação interna, mas também de dominar as relações internacionais (GRAMSCI, 2000, p. 242).

De acordo com Gramsci, a reforma constitui-se uma espécie de “revolução passiva”, em que a preocupação estava em promover o ajuste fiscal do Estado e assentar a desregulamentação das atividades econômicas como premissas para salvaguardar o mercado, e não, como deveria, em se comprometer com as questões prementes e estruturais da organização social, como a proposição de uma cultura democrática que pudesse ser marcadamente substantiva e emancipatória, no espaço político, social ou econômico.

O cenário da década de 1990 foi entremeado com a continuação e a consolidação do processo democrático. Nesse período, o reformismo trouxe para si a redefinição de alguns conceitos pilares da democracia radical e substantiva, como os de descentralização, democracia participativa e sociedade civil. Essa modificação semântica foi necessária para atender ao objetivo de sustentar uma lógica que possibilitasse a abertura do Estado para a sociedade, porém com o discurso que sempre estava em pauta: Estado mínimo numa democracia em que a iniciativa individual é fundamental. Além disso, as demandas que ocorriam principalmente sobre o governo federal traziam a necessidade de os estados e os municípios co-responsabilizarem-se e compartilharem com os compromissos advindos do conjunto de reivindicações da sociedade, a fim de tentar solucionar, com esse comprometimento, a situação fiscal que o Estado vinha passando e adequar-se às exigências da globalização

do mercado. A tese era, então, fazer do Estado uma esfera em que todos pudessem interferir e cooperar para o seu controle e funcionalidade. Essa “socialização” do Estado traduziu-se numa conversão da participação em procedimentos cooperativos das tomadas de decisão. A reforma apontava para a complexidade do processo de deliberação e, com isso, o imperativo do aprimoramento das instituições organizacionais para aprofundar e ampliar o controle dos processos, das demandas e dos resultados.

Contudo, a participação democrática, imprimida no discurso da reforma, deveria ser dobrada aos ditames do neoliberalismo e às práticas mercantilistas. As medidas de abertura, no processo decisional, enquadravam-se na linearidade do mercado. O que se pretendia com essa disposição era expandir mais ainda a idéia de competição e de concorrência; a gestão se comporia das próprias estruturas de cooperação e socialização das responsabilidades estatais junto com a sociedade. A democracia, nesses moldes, evitaria movimentos conflitivos e a abertura do Estado se aferia com seus preceitos de despolitização.

A defesa da reforma era movida pelo argumento de neutralidade, uma vez que a eminência do reformismo se fazia em suas modalidades técnico-administrativas, portanto sem poder haver nenhuma influência das vicissitudes políticas. E mais, o bom governo se valia pela boa gestão da economia. O bem comum da *res publica* deveria prevalecer para que o êxito do “governar bem” fosse norteado e arranjado pela abertura de participação societal. Esse empreendimento interpretou e reformulou algumas categorias conceituais, que custaram caro para a construção do *ethos* político e social em sua radicalidade. O próprio conceito de democracia foi desvirtuado para justificar uma reforma que tentou difundir a imagem negativa do Estado e se firmar como mecanismo de compressão do Estado, em vez de dinamizá-lo e incorporar uma abertura democrática marcada pelo seu valor ético-político coletivo e pelo crescimento e coesão do controle social do Estado por parte da sociedade civil.

Considerações finais

Esse caminho percorrido pela reforma levou a um retrocesso que não somente atingiu a noção que se tem de sociedade civil, mas acabou repercutindo em sua estrutura, ao incorporar nela a “normatização” e a automatização do aparato gerencial. O distanciamento entre sociedade civil e Estado (sociedade política) provocou uma espécie de contraposição entre o discurso de gestão das políticas compensatórias e o embate na esfera do político-estatal. A cooptação de alguns movimentos sociais pelo Estado gerencial legitimou, de certa maneira, a gestão de políticas de forma mais técnica e pragmática que a tentativa de estabelecer uma ofensiva de valorização e mobilização da ação política com perspectiva coletiva de luta e oposição para estender-se à emancipação e à autonomia real.

A formação e o entendimento do conceito de sociedade civil nos diversos planos da reforma estiveram num invólucro de dubiedades que contribuiu para a prevalência de sociedade civil como lugar de reprodução e valoração autônoma das iniciativas comunitárias para captação de recursos e do tracejamento “gerencialista” de compromisso social. A autonomia preconizada tendeu para a posição da defesa da liberdade dos interesses comunitaristas ou de grupos empreendedores como forma de sustentar e aferir o não-compromisso e dever do Estado com os recursos e as políticas públicas. Essa inflexão trouxe o esvaziamento de uma visão de organização política que edificasse uma autonomia que tivesse como pontos basilares a emancipação e a enunciação de uma contra-hegemonia que delineassem as definições e as afirmações de Estado e sociedade civil fortes, e não uma sociedade conferida por posição de subordinação, ou anexo de sustentação de recurso e de ação técnico-cooperativa em nome de um Estado gerencial.

Referências

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 5. ed. Rio de Janeiro. Campus, 1992.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, novembro, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; CUNILL-GRAU, N. (Org.). **O Público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o estado: gestão do setor público e reforma da educação. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, n. 11, p. 189-236, jun./dez. 1994.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 8. ed. São Paulo: Ed. Globo, 1989.

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

_____. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Ed. e Trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OFF, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

SEMERARO, Geovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

Recebido em: agosto de 2008

Aprovado em: abril de 2009