

# **O ESTADO BRASILEIRO EM DISCUSSÃO: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO - GOVERNO FHC/1996.**

Lúcia Cortes da Costa<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O texto parte da análise da noção de crise dentro da sociedade capitalista, colocando como a crise se expressa dentro da regulação do Estado, para então discutir a proposta de Reforma do Aparelho do Estado apresentada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. A busca de um resgate histórico da sociedade brasileira a partir da década de 1970 como condição para pensar os impasses atuais na discussão sobre a reforma do Estado.

**Palavras chaves:** Estado, Crise, Reforma.

## **Introdução**

O presente momento histórico tem se configurado por ambigüidades na discussão sobre temas políticos e sociais, porém, a discussão sobre o papel e as funções do Estado situam-se no centro de todas as polêmicas do nosso tempo.

O Século XX aproxima-se do seu final demonstrando as crescentes contradições sobre a organização da sociedade humana. O tema da crise ressurgiu em várias áreas: política, ciência, social. No bojo de todas as pretensas crises a mais propalada, tanto pelos setores de

---

<sup>1</sup>. Professora do Departamento de Serviço Social da UEPG. Doutoranda do Programa de Serviço Social da PUC - SP.

esquerda quanto os de direita, é a crise do Estado Nação. É dentro desta divulgação de uma “crise do Estado” que o governo Fernando Henrique Cardoso propõe uma Reforma do Aparelho do Estado.

A análise da proposta de reforma do aparelho do Estado que ora apresentamos tem como objetivo principal discutir dois aspectos do referido documento: 1) a perspectiva da crise - existe ou não uma crise do Estado? 2) Qual é a direção social do plano de reforma do aparelho do Estado proposto pelo atual governo?

O método de análise que propomos busca resgatar a particularidade do Estado brasileiro dentro de uma abordagem histórica, discutindo o texto do plano de reforma como um todo, a partir dos diferentes itens que o compõe.

Este trabalho de análise constitui-se numa tentativa de compreender os rumos do Estado brasileiro neste final de século. Antes que uma análise conclusiva, configura-se na verdade, como um conjunto de indagações que certamente só uma tarefa de reflexão coletiva poderá equacionar.

## **1. A Crise do Estado**

Para podermos falar sobre a “crise do Estado” devemos situar historicamente os dois termos propostos para a análise: crise e Estado.

Inicialmente falaremos um pouco sobre a noção de “crise” dentro da visão racionalista da sociedade moderna. A idéia de crise traz subjacente a idéia de ruptura com elementos estruturais da ordem social.

A noção de crise, tão divulgada quanto confundida, vem sendo usada a partir de várias perspectivas sócio-políticas. Vemos o desencanto com as promessas iluministas divulgar a crise da modernidade e sua superação pela pós-modernidade.

A pós-modernidade seria a crítica da modernidade, que tinha como ponto central de seu projeto civilizatório a idéia de progresso material, dado através de uma ciência secularizada, capaz de levar a sociedade humana a um tipo de organização societal racional, planejada e com controle sistêmico.

Apontando como uma das expressões da crise da modernidade a negação da idéia de progresso contínuo, os pós-modernos propõe um novo projeto social em que os aspectos locais, os fragmentos de realidade tomem o lugar dos grandes discursos, da meta-história. A valorização do conhecimento local, do particular em si mesmo, no entanto não reflete

apenas uma tendência da ciência, há um componente de ordem ideológica permeando a re-valorização do local, do fragmento. É a negação da capacidade de uma perspectiva de totalidade na busca de compreender a história e a sociedade humana.

Nesta concepção de crise, a própria racionalidade iluminista seria colocada em questão e junto com ela toda a estrutura edificante da ciência moderna, da forma de organização social dada pelas normas racionais, controles e pelo locus privilegiado da administração social, o Estado.

Ao contrário dos fatores econômicos e sociais, seriam os fatores de ordem cultural e simbólica que demonstrariam os nexos históricos. A racionalidade objetiva seria suplantada por um subjetivismo que, ao negar a razão instrumental, nega a própria razão.

No campo social as implicações da crise da modernidade faz emergir a discussão sobre as possibilidades da igualdade, liberdade e fraternidade. No que refere-se ao Estado, a crise da modernidade coloca em questão a capacidade da regulação do Estado frente a sociedade em busca do tripé de princípios que fundam a ordem moderna: a igualdade, liberdade e fraternidade.

Rosanvalon (1981) coloca que a sociedade vive uma crise da solidariedade mecânica, forjada por um Estado que substitui o interface dos cidadãos. Neste contexto de crise ressurgem com nova força as propostas de uma sociedade onde os indivíduos são responsáveis por uma solidariedade direta, do tipo comunitário. Esta proposta de mudar o interface dos indivíduos na sociedade leva a negar a legitimidade da função reguladora do Estado sobre as desigualdades sociais, coibindo seu poder de atuação frente as diferenças sociais originadas pelo funcionamento do mercado.

Nesta perspectiva da crise do Estado o ponto central seria a relação entre ele e a sociedade civil, sobre o que se considera como esfera pública e privada. Quem é a sociedade civil? Como ela se articula com o Estado? Atrás dessas indagações surge o questionamento da análise meta-histórica sobre a sociedade capitalista, fundada nas diferenças de classe. Num contexto de profundas mudanças no mundo do trabalho, ainda há razão para pensar na idéia de classe trabalhadora, sujeito histórico? A análise do Estado como mediador dos conflitos entre o capital e o trabalho seria suficiente para explicar um mundo onde “novos sujeitos” colocam novas demandas sociais? Como pensar o conflito de gênero, de raça e as diferenças culturais? A quem este Estado representa?

A crise também é analisada a partir da economia. O Estado deve ser o agente regulador das atividades econômicas ou o livre mercado seria o meio mais eficiente para alocar recursos e gerar produção? Parece tornar-se consensual a idéia de que o mercado capitalista funciona muito bem para gerar riquezas, para produzir, porém, é ineficiente para distribuir a riqueza e gerar igualdade. O papel do Estado seria o de distribuidor dos resultados do progresso material? A tese da igualdade esta no centro da crise do Estado.

Quando colocamos que o centro da discussão sobre as funções do Estado e seu papel de controlador é na verdade a discussão sobre os “padrões” de igualdade que uma sociedade considera aceitável, estamos na verdade retomando uma velha discussão. Já na polêmica do segundo pós-guerra entre Keynes e Hayek, a discussão sobre livre mercado e Estado interventor revelava a polêmica sobre a igualdade e a liberdade.

Enquanto na esfera da discussão econômica Keynes buscava quebrar os tabus sobre a Lei de Say e o livre mercado, na esfera política os trabalhadores organizados colocavam um conjunto de demandas sociais para o governo. Nos Estados Unidos da América do Norte o New Deal marcou uma profunda transformação nas tarefas e funções do Estado. Na oposição à proposta de um Estado regulador das desigualdades sociais, Hayek chamava a atenção aos perigos de uma sociedade de “iguais”. Hayek advogava o papel positivo das desigualdades sociais para o progresso material e o papel nocivo do Estado na esfera econômica.

Keynes, na Teoria Geral (1936), colocava a sua preocupação com o problema da demanda efetiva na economia, onde sugeria que os gastos públicos favorecessem a retomada do crescimento econômico.

Kalecki, também analisando os problemas econômicos do capitalismo apontava para que, numa sociedade capitalista monopolista, os gastos do governo funcionariam como “mercados externos”, ajudando a solucionar os problemas da demanda na economia.

A hegemonia das proposições Keynesianas podem ser aferidas durante todo o período que vai de 1946 até 1970. Na década de 1970 ressurge com força as idéias monetaristas, onde retomando Hayek, Milton Friedmann e a Escola de Chicago advogam pelo livre mercado e pela idéia de um Estado Mínimo.

A conjuntura econômica da década de 1970, agravada pelas duas crises do petróleo (1974 e 1979) fizeram emergir um novo cenário onde a

inflação e o déficit público foram constantemente apontados como fatores nocivos ao equilíbrio econômico.

No plano sócio-político, a ofensiva da classe trabalhadora, dos sindicatos fortes ligados a setores oligopolistas, exigiam o controle da esfera produtiva e não apenas a participação nos lucros. Quando entra em cena a luta pelo controle do processo produtivo a reação dos setores de direita, ligados ao grande capital, se fez presente na arena política e no Estado. Ressurge a polêmica sobre a Lei de Say e a teoria de David Ricardo sobre o peso dos salários na queda dos lucros e no desaquecimento do crescimento econômico. Desta discussão na esfera política se transpõe para a esfera social a polêmica sobre o sistema de proteção social e a regulação do Estado frente as desigualdades sociais.

Milton Friedmann aparece como o “guru” dos monetaristas pregando a tese do Estado mínimo, analisa que a “crise econômica” de 1929 teve como ponto de partida a dificuldade do governo em controlar a moeda e no pós-guerra, acusa os intelectuais que persuadiram a sociedade sobre o papel do Estado.

No campo das idéias persuadiria as pessoas de o capitalismo não passar de um sistema instável, sujeito a cada momento, às mais graves crises, fazendo-as aderir a pontos de vista que já iam ganhando aceitação entre os intelectuais, os de que ao Governo deveria caber um papel mais activo, que teria de intervir para desfazer a instabilidade que o empreendimento privado gerava, uma vez que não era devidamente regulamentado, que teria de garantir a estabilidade e promover a segurança. (FRIEDMAN,1980:107)

A polêmica ganha força e ressurge um movimento político de direita que ficou conhecido como neoliberalismo. A proposta central do neoliberalismo seria dar maior liberdade econômica e menor restrições aos capitalistas na contratação da mão-de-obra e menos impostos. Num contexto de crescimento das inovações tecnológicas e com uma crescente mobilização dos setores de direita, os governos passaram a propor reformas.

O sentido sócio-político das reformas propostas pelos governos Reagan e Thatcher (EUA e Inglaterra) apontam para uma ofensiva liberal e uma quebra nos direitos trabalhistas, além do corte do sistema previdenciário, desmantelamento dos setores de serviços sociais. O orçamento equilibrado foi usado como bandeira de luta pelos setores

conservadores a despeito do fato de que o déficit público ter beneficiado enormemente o grande capital.

O capital teve de fazer frente ao aumento da popularidade do Estado de bem-estar e ao crescimento do movimento socialista. As pesquisas mostraram que o Estado do bem-estar era muito popular. A identificação dos partidos socialistas com o Estado do bem-estar era a causa principal da crescente popularidade dos mesmos. (NAVARRO, 1995:97)

A onda neoliberal, pregando a crise do Estado, atestando a falta de governabilidade, espalhou-se pelo mundo ocidental, chegando com ímpeto à terras brasilis, onde o eco foi ouvido pelo então presidente da República, Fernando Collor de Mello.

### 1.1. O Estado Brasileiro

A ação do Estado na sociedade brasileira guarda as particularidades da nossa formação sócio-econômica e política. O caráter dependente de nossa sociedade teve como consequência um Estado formado pelos interesses das elites locais e das elites dos países centrais.

No Brasil a configuração de um Estado de Bem Estar Social é uma discussão muito recente. O primeiro governo que teve uma ação reguladora na esfera social, criando direitos sociais e organizando o mercado de trabalho essencialmente capitalista foi Getúlio Vargas. O processo de modernização da sociedade brasileira foi ocorrendo a partir da sua particularidade histórica.

Dado o passado escravocrata, as relações personalistas entre os senhores de terra e a população trabalhadora, a nascente indústria, vista como a riqueza nova, foi um desdobramento do sistema agro-exportador que entrou em crise devido a conjuntura inaugurada com queda da bolsa de Nova Iorque em 1929.

Num país com um recente passado escravocrata, falar em sociedade civil era tarefa difícil, senão surrealista. No começo deste século, o Brasil ainda não estava plenamente no mundo moderno, as relações sociais eram fundadas num patrimonialismo que tornava o Estado um apêndice dos senhores rurais.

A classe trabalhadora, cuja expressão maior foi conseguida com a implantação do mercado de trabalho livre, guarda suas peculiaridades de um país onde, com excesso de mão-de-obra dos ex-escravos, se teve que importar trabalhadores para a nova economia urbano-industrial. A diferenciação interna das classes trabalhadoras e a regionalização dos movimentos operários, dada a própria regionalização da economia, colocaram um tipo específico de organização política no país, onde a fragilidade das representações populares no aparelho do Estado era flagrantemente atestada pelos atos do poder e pela penúria das condições de trabalho do Brasil no final do Império e na República Velha.

Criar no país as bases capitalistas para um modelo urbano-industrial foi a tarefa empreendida pelo Estado Novo. O nacionalismo de Vargas, a idéia de um progresso econômico com bases nacionais logo encontrou adversários externos.

Assim, a conjuntura que segue no segundo pós guerra foi marcada pela ação dos Estado Unidos da América do Norte na busca em tornar-se hegemônico na condução econômica e política do mundo ocidental, dado a rivalidade com o Bloco Soviético.

O Brasil segue com um modelo de desenvolvimento nacionalista até o governo de João Goulart, quando numa crise interna, aliada a influências externas, o golpe militar de 1964 coloca o país na linha dos aliados dos EUA. Não podemos desconsiderar o peso do capital internacional na economia brasileira antes de 1964, a pressão externa sempre houve, evidenciando-se mais em alguns momentos históricos que em outros.

O período da ditadura militar foi marcado por rupturas internas, podemos, numa análise genérica, identificar duas linhas de condução do Estado Militar. De 1964 até 1974 temos uma subordinação aos interesses aliados, contando com a força do capital internacional. De 1974 até 1979 o Estado empreendeu uma “marcha forçada” na economia brasileira, buscando manter os mesmos índices de crescimento econômico verificados no período do milagre brasileiro.

Após a crise mexicana e a crise do petróleo, a conjuntura econômica do mundo se redefine. O Banco Mundial e o FMI foram então usados para garantir o pagamento das dívidas externas dos países periféricos, que subiram a taxas de juros elevadas, agravando ainda mais a situação financeiras dos países pobres.

Ainda podemos colocar como fator da fragilização das economias periféricas a crescente desvalorização dos termos de troca e o avanço tecnológico que aumentou as distâncias entre os países centrais e os periféricos.

O Estado brasileiro após a aventura empreendedora do segundo PND foi sacudido por uma crise financeira e política. Assim, a década de 1980 foi marcada pelo descontrole da inflação, queda dos índices de arrecadação da receita fiscal e maior concentração de riquezas numa parcela menor da população, agravando o quadro social.

O Governo Figueiredo foi marcado pela distensão política e pelo processo de transição democrática. Internamente o país atravessava uma reorganização dos movimentos políticos, com o surgimento da CUT - Central Única dos Trabalhadores, o PT - Partido dos Trabalhadores e ainda toda a agitação dos movimentos de bairros.

Com a campanha pelas diretas ressurgiu um movimento político de massas e o Estado, acusado pela direita de ineficiente no controle da inflação e de dificultar o crescimento econômico, e, acusado pela esquerda de favorecer o grande capital internacional e nacional, foi cada vez mais isolando-se numa crise de governabilidade.

O Governo Sarney, com o discurso de tudo pelo social, foi a expressão de um governo fraco, sem nenhuma facção capaz de dar um rumo à economia e ao movimento político. Agudizou por cinco anos num governo marcado por altos e baixos. Os planos econômicos, Cruzado I e II, marcaram a tentativa do controle da inflação e a dificuldade de conciliar os interesses políticos com uma direção econômica.

O problema da dívida externa marcou todo o governo Sarney. O capital internacional ao fazer pressão para o pagamento das dívidas externas dos países periféricos evidenciava que o sistema capitalista avançava para uma outra etapa histórica. A globalização fragilizava o poder dos Estados Nação, não de maneira igual, mas especialmente dos Estados periféricos.

No Brasil, a fragilização financeira do Estado teve um caráter ainda mais perverso. Depois de ter sido usado como agente empreendedor pelas empresas privadas, pelo grande capital, o Estado, sem condições de manter a rede de serviços sociais e sem realizar investimentos sociais, torna ainda mais penosa as condições de vida da população trabalhadora.

O sucateamento do setor público no Brasil não pode ser analisado sem a devida consideração de sua relação com o setor privado. O

endividamento público foi realizado, em grande parte, para dar solvência ao setor privado depois da crise dos juros internacionais, no final da década de 1970.

Com o fracasso do Plano Cruzado, em 1986, o governo agrava sua crise de legitimidade e ressurgue com maior força a luta por eleições diretas na esfera federal.

Sarney adota o Cruzado II, tendo por base a elevação dos impostos nos artigos considerados não essenciais. A crise da dívida externa leva o Brasil a moratória em 1987. O Brasil agudiza sua crise interna e externa e ressurgue dentro da sociedade as idéias de diminuir o Estado, privatizar passa a ser a palavra de ordem dos setores da direita.

No plano das reformas estruturais, o governo Sarney fracassa na tentativa de equacionar o problema agrário. Surge a UDR - União Democrática Ruralista, movimento ligado aos latifúndios que se opunham a reforma agrária. No campo a luta pela terra se agrava, os trabalhadores sem terra mobilizados, exigem medidas do governo.

A abertura econômica passa a ser colocada como âncora salvadora da economia. O grande capital internacional pressiona o governo para abrir seus mercados aos produtos estrangeiros, agravando ainda mais a situação interna, pois a indústria nacional não tinha competitividade suficiente para enfrentar a concorrência externa. O Estado foi acusado de gigantismo e de beneficiar os setores industriais que não tinha competitividade. Ressurgue o discurso das vantagens comparativas, seguindo as teses de Delfim Netto, o Brasil deveria voltar-se para sua vocação agrícola.

Desta conjuntura complexa, que estamos apenas pontuando fatores essenciais, o que queremos evidenciar é o processo de engendramento da crise do Estado no Brasil, em linhas gerais. Não é possível dissociar a crise do Estado com o modelo de crescimento econômico empreendido no país. Fato que interferiu no processo de sucateamento financeiro do Estado brasileiro foi a própria internacionalização do capital, a queda da receita fiscal e a diminuição dos investimentos externos, durante toda a década de 1980.

Com a deflagração da crise do Estado, e a deterioração dos serviços públicos, cresce o discurso privatizante e o ataque ao funcionalismo público, visto como causa e consequência da crise financeira do Estado.

É neste cenário que emerge a figura de Fernando Collor de Mello e sua marcha rumo à presidência da República, com a bandeira de “caçar marajás”.

Para entender como um desconhecido da arena política nacional conseguiu uma maioria de votos na primeira eleição livre depois do longo período militar, é preciso elencar os fatores objetivos e subjetivos que compunham a conjuntura da época. O Brasil estava sem um projeto social hegemônico, assim, a confusão política e a fragilidade da politização da sociedade após um longo período de ditadura são elementos que nos ajudam a compreender o fenômeno Collor de Mello.

A complexidade da conjuntura da década de 1980, no Brasil, pode ser avaliada pelo tensionamento entre a direção social do governo e a luta política da sociedade civil na aprovação da nova Constituição Federal de 1988.

Se no plano econômico a internacionalização da economia corroía a base fiscal do Estado Nacional, pela primeira vez no Brasil, no plano legal se garantiam Direitos Sociais. Nasce a nova Constituição Federal num contexto histórico muito peculiar. Enquanto na Europa e Estado Unidos a luta pelo desmantelamento do Estado de Bem Estar Social seguia sua marcha, no Brasil lutávamos por empreender uma mudança no modelo gerencial do Estado, com ênfase na proposta de municipalização, descentralização do poder e na criação de direitos sociais, inclusive com a aprovação da Assistência Social como uma Política Pública.

As grande áreas de embate político eram: as normas de proteção e regulação do mercado de trabalho, os direitos previdenciários, a ação do Estado na execução de serviços, especialmente no setor de comunicações e energia e na produção de setores estratégicos como o petróleo, mineração, etc. Estes temas aliados ainda a discussão sobre o papel do Estado com relação a saúde, educação, habitação e proteção social, marcou todo o trabalho da Assembléia Nacional Constituinte e mostrou um divisor de águas na política do país.

Os setores ligados aos movimentos de esquerda (PT, PMDB, e outros partidos) alegavam o papel estratégico do Estado na economia e na prestação dos serviços sociais essenciais. Já o PFL e PL propunham a bandeira privatizante e a abertura econômica, divulgando os poderes do mercado capitalista.

Assim, a Nova Constituição Federal do Brasil, de 1988, nasce marcada pela sua contradição histórica. Fruto da mobilização popular, da re-democratização da sociedade, num contexto onde a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social.

O anacronismo do Brasil com a aprovação da Constituição Federal de 1988 logo ficou evidente, nem bem aprovada e sem regulamentar parte substancial de seus artigos, a tarefa do sucessor de Collor só poderia ser uma, a Reforma Constitucional e a Reforma do Aparelho do Estado.

O Governo Collor de Mello, marcado por escândalos e corrupções, teve no entanto um caráter decisivo para o Estado. Ficou evidente que o projeto político do Estado estava centrado na proposta de adequar o país frente a nova conjuntura mundial. A abertura econômica, pressionada pelos países centrais, não podia mais ser adiada, quanto muito, era possível negociá-la e graduá-la.

A ofensiva contra o funcionalismo público, com a inoperância dos serviços públicos, conseguida através do desmantelamento da saúde pública, inviabilizando financeiramente as propostas de descentralização do SUS - sistema único de saúde; negligenciando ainda mais a área da educação pública e sucateando as Universidades Federais, mantendo sem investimento a área habitacional, deste conjunto de fatores o setor público ganha a antipatia de setores populares. A idéia da eficiência do setor privado, visto através da lente míope que desconsidera a história recente do país, foi a bandeira do governo Collor.

Embora dentro do receituário neo-liberal, Collor consegue ferir interesses do grande capital instalado no país. Com a dimensão que tomou as denúncias de corrupção do governo e com setores em indisposição com a política do Governo, o Brasil vive o momento da busca de ética na política e a destituição de Collor do Governo.

O debate acerca do governo Collor ainda divide opiniões dentro do Brasil, não é consenso que seu governo tenha sido neoliberal, existe a tese de que foi um governo conservador e não neoliberal.

O neoliberalismo é profundamente pessimista e individualista acerca das possibilidades de cooperação social e ação coletiva(...) O mercado é perfeitamente auto-regulável conforme as expectativas dos agentes econômicos. Além do mais, o verdadeiro neo-liberal condena a política social porque o auxílio aos pobres inibe o trabalho e a iniciativa individual(...) Esse princípio assegura que a tentativa de melhorar a distribuição de renda e atingir maior igualdade social é perversa na

medida em que os efeitos reais são opostos a seus objetivos.(...) De acordo com esse conceito de neoliberalismo, Collor claramente não era um neoliberal, como não é a maioria dos políticos latino-americanos. (...) O fato de um líder político adotar políticas de ajustamento fiscal e reformas orientadas para o mercado não significa que seja um neoliberal. (PEREIRA, 1996:189)

A crise do Estado era vista pela falta de controle da inflação e as tentativas dos planos econômicos oscilavam com medidas ortodoxas e heterodoxas. Assim, segundo Bresser Pereira, Collor não era neoliberal, mas tinha que propor reformas para resguardar a capacidade fiscal do Estado e a governabilidade.

Os setores de esquerda foram unânimes em declarar o viés neoliberal de Collor, mas a questão maior não estava em catalogá-lo como neoliberal ou não, era avaliar quais as possibilidades reais do governo realizar o controle da inflação e retomar o crescimento econômico. Esta questão só foi conseguida depois do governo Collor.

Após o fracasso do Plano Marcílio (1991-92) e o impeachment do presidente Collor, quando Fernando Henrique Cardoso era o ministro da Fazenda, e Itamar Franco, o presidente, o Plano Real - baseado na teoria da inflação inercial - finalmente estabilizou a economia brasileira. (PEREIRA, 1996:241)

Com o governo Itamar o Brasil recuperou o controle da inflação e iniciou um processo de crescimento econômico, lento porém contínuo.

Contrariando as decisões de Collor quanto a demissão de funcionários públicos federais, Itamar promove a recontração dos mesmos, oscilando num governo que tenta impor reformas e abertura econômica ao mesmo tempo que busca conciliação interna. Itamar teve um governo de alianças, onde a tese da governabilidade foi colocada novamente em discussão.

O governo Itamar Franco agiliza as negociações do MERCOSUL e, dada a estabilidade econômica conseguida após o Plano Real, o país passa a ter uma taxa de crescimento econômico positiva.

No plano administrativo, continua a discussão da reforma da previdência social e a reforma dentro do funcionalismo público, o corte dos gastos do governo.

Com o plano de estabilização econômica, criou-se o Fundo Social da Emergência (1993), buscando uma fonte extra de recursos para o

Estado, com o intuito de manter a estabilidade econômica e a criação de uma nova moeda, o real.

Foi no entanto com o governo Fernando Henrique Cardoso, eleito com o ganho político da estabilização econômica e controle da inflação - Plano Real, que a proposta de reforma do aparelho do Estado tomou força. O governo FHC, visto como um governo de alianças e coalisões, busca dar um direcionamento à abertura econômica, reforma do aparelho do Estado e inserção do país na economia mundial, tornando ativo o MERCOSUL.

## **2. A Crise do Estado: a Proposta do Governo Fernando Henrique Cardoso de Reforma do Aparelho do Estado**

### **2.1. A Apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado**

O documento aprovado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, coloca na sua apresentação a tese central de “crise do Estado”(pagina 09), associando-a aos modelos de desenvolvimento adotados pelos governos passados. O documento apresenta uma argumentação que coloca como hipótese que o Estado deve estar fora do setor produtivo, usa do argumento de excesso do Estado na esfera produtiva para justificar a deterioração dos serviços públicos.

A pressuposição do documento é do Estado como uma esfera “supra” econômica, neutra por natureza e voltada ao interesse comum.

Na sociedade capitalista o discurso do Estado deve colocá-lo acima das classes, ocultando ideologicamente sua íntima relação com o sistema capitalista de produção e de reprodução das condições sociais vigentes.

No documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, fica explícita a base de análise que desconsidera a sociedade dividida em classes e a íntima ligação do Estado com o capital.

Como objetivo, o Plano Diretor coloca que “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia(1995:09).”

No Plano Diretor verificamos a relação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social, ao atestar que o Estado ao se “desviar” de suas funções prejudica os mais pobres.

Numa argumentação que defende a proposta da reforma do aparelho do Estado, o documento afirma ser contra a tese de Estado mínimo e esclarece que o esforço é no sentido de “fortalecimento do Estado” para que sejam eficazes suas ações reguladoras, no quadro de uma economia de mercado.

A aparente contradição entre um Estado forte e o neoliberalismo oculta a proposta de fortalecer ainda mais um Estado voltado de forma mais intensa para os interesses do grande capital. A associação Estado/capital não é direta e mecânica, ela ocorre a partir de várias mediações onde se concretizam os interesses que operam na esfera do poder político e econômico.

Com o discurso da neutralidade, o documento do governo coloca que o objetivo da reforma do Estado é “ a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.”

Subjacente à idéia de modernidade está o primado da razão, categoria central de todo projeto social que culminou com o estabelecimento do sistema capitalista de produção. Assim, evocando-se como “moderno”, o governo critica a herança patrimonialista, clientelista e o nepotismo como vícios que através da burocracia e hierarquia, entravam o setor público. Assim, a Administração Gerencial proposta pelo governo seria a única opção racional e moderna de governar.

Da análise do texto apresentado pelo governo, pode-se inferir que o problema do Estado, longe de centrar-se na relação capital/trabalho é concebido como expressão de padrões sócio-culturais e comportamentais. Há uma desfocalização da problemática do Estado, com um argumento que mais oculta do que esclarece as determinações que fizeram surgir na história pública do país o patrimonialismo, clientelismo e todos os “vícios” do setor público.

Tomando como fatalidade a globalização econômica, o plano diretor argumenta a necessidade de rever as esferas decisórias do Estado. Surge no texto da Introdução (p.10) a figura central do cidadão. A despolitização da crise do Estado é assegurada ao tratar com conceitos de cidadania, administração gerencial, eficiência e descentralização. Assim, a esfera pública aparece no discurso do governo como algo essencialmente técnico e dissociado de interesses de classes. “A qualidade e produtividade do serviço público é a meta buscada.” Para tanto, duas áreas são estratégicas: a reforma administrativa e a reforma

previdenciária. As reformas são colocadas como mera questão técnica, sem conotações de ordem classista.

Quanto as metas da reforma administrativa, o controle do déficit público deve ser buscado via:

- tetos salariais para o funcionalismo da ativa e inativos;
- formas dos reajustes salariais;
- flexibilização da estabilidade de emprego do funcionário público.

O comentário sobre a proposta de Reforma Administrativa, realizado por Francisco de Oliveira deixa claro que sob o discurso de neutralidade técnica, o que se busca é atacar o funcionalismo público.

A assim denominada reforma administrativa, sob o nome pomposo de reforma do Estado, que nunca passou de uma reforma da estabilidade do funcionalismo. (1996:95)

Quanto às metas para a reforma da previdência, o caso é tratado pelo governo como uma questão de administrar o fundo de pensões, assim é preciso:

- colocar a idade mínima para aposentadoria;
- tempo de contribuição para aposentar.

Como estratégia para fazer passar suas propostas o governo aposta no poder da opinião pública e na criação de uma nova visão do papel do servidor público, esta é a sua base para a reforma do Estado. O governo Fernando Henrique Cardoso não almeja apenas governar, mas tornar-se hegemônico, algo parecido com o “despotismo esclarecido” como afirmou José Arthur Giannotti (VEJA: 26.02.97, p. 14).

A reforma da previdência oculta todo um projeto de flexibilização do mercado de trabalho, onde a alteração do tempo de serviço para aposentar, tempo de contribuição, são na verdade questões que ocultam a luta do setor privado em quebrar direitos sociais, não apenas do setor público, mas essencialmente do setor privado.

O segundo ponto importante do projeto hegemônico diz respeito aos direitos sociais, nos quais se inscreve, por um lado, a Previdência Social, que esta sendo tratada apenas como uma questão de viabilização financeira, mas, por outro lado, e sobretudo, a questão das relações de trabalho, tanto no setor público, quanto, principalmente, no sistema privado. (OLIVEIRA, 1996:98)

A discussão sobre o sistema previdenciário é bastante polêmica e complexa, neste sentido, nossa argumentação apenas pontua aspectos essenciais que perpassam a proposta da reforma colocada pelo governo.

Se, inevitavelmente temos que reconhecer que o sistema previdenciário vem sofrendo um desgaste interno, é preciso ter claro as razões da sua crise.

No Brasil a cobertura previdenciária nunca foi generalizada a todo trabalhador. Sempre manteve-se um grande contingente de mão-de-obra que nunca contribuiu com a previdência social, assim, com a universalização proposta na Constituição de 1988, este problema tornou-se mais evidente, conjugado ainda com as mudanças tecnológicas que reduziram em alguns setores o número efetivo de mão-de-obra na ativa.

Outro fator que deve ser considerado na crise da previdência social é o aumento da expectativa de vida da população trabalhadora que passa a ficar mais tempo coberta pelo benefício previdenciário, além do crescimento populacional do país, que mesmo sem a temida explosão demográfica, vem mantendo-se a taxas positivas.

O número de beneficiários, que era muito baixo até meados dos anos setenta, sobe vertiginosamente nas duas últimas décadas, chegando a mais de 12 milhões em 1990 e a cerca de 15 milhões, quando se consideram as estimativas para 1994. (MARQUES, 1995:72)

O setor informal da economia cresce nos anos oitenta, o que repercute negativamente na previdência social, além de todas as fraudes e corrupções do sistema.

No aspecto gerencial, a previdência social num país com as dimensões do Brasil, certamente ocorrem dificuldades para cadastrar, manter atualizado e fiscalizar contribuintes e beneficiários.

O custo de gestão da previdência social:

Para cada 100 unidades monetárias de benefícios pagos durante 1992, a previdência gastava 10,75 de custo administrativo. Desse montante, 6,95 cobriam as despesas com pessoal, 1,05 o processamento de dados, 0,75 remunerava a rede bancária e 2,00 destinavam-se a despesas diversas. Não dispondo de informações sobre o custo de sistemas previdenciários do mesmo porte que o brasileiro, essa pesquisadora valeu-se de dados de grandes seguradoras privadas para estabelecer o grau de eficiência da previdência. Segundo ela, para cada 100 unidades

monetárias de benefício pago, essas seguradoras gastavam o equivalente a 5,00 em administração. (MARQUES, 1995:76)

Se o setor público tem dificuldades em modernizar-se, não podemos reduzir toda a discussão da reforma da previdência no aspecto gerencial, sem desconsiderá-lo no entanto. O sistema previdenciário guarda as contradições que refletem a própria estrutura do sistema sócio-econômico do país, onde há uma histórica fragmentação dos direitos sociais e uma dificuldade em se estabelecer fontes de financiamento que não sejam diretamente incidentes sobre a folha de salário. Tributar riqueza no Brasil é uma coisa tão rara que socialmente se justifica a grande desigualdade existente como se fosse da “natureza social” manter pobres tão pobres e ricos tão distantes destes pobres dentro de um mesmo país.

A reforma da previdência se por razões técnicas, administrativas e financeiras não pode deixar de ser implementada, o fato é que os trabalhadores do Brasil não podem retrocederem em seus direitos, neste sentido a reforma da previdência só poderia ser implementada com sentido progressista se fosse aliada a reforma fiscal. Sem alterar o padrão de desigualdades do país, a reforma da previdência tende a ser um ajuste financeiro e a quebra de direitos conquistados, com a possibilidade de colocar esta esfera, a previdenciária, como um espaço para exploração privada da seguridade social.

## 2.2. A Relação Estado e Sociedade no Plano da Reforma do Estado

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado assume a relação Estado e Sociedade como sendo um todo indivisível. A legitimidade do Estado seria dada pelo processo eleitoral. Neste sentido o governo coloca-se dentro da perspectiva da representatividade da democracia liberal, onde a concepção de uma sociedade atomizada, onde cada indivíduo livremente vota em seus candidatos, sem nenhuma relação de representação coletiva dentro do espaço público. Nada mais ideológico do que esta concepção da legitimidade do Estado assegurada somente pelas eleições periódicas. A legitimidade do Estado dentro da sociedade capitalista é um processo muito mais complexo que prevê uma luta hegemônica na condução do projeto social e direção sócio-política e econômica.

O debate atual sobre o papel do Estado e o grau de intervenção na economia são a tônica da argumentação sobre a necessidade da reforma do Estado. O documento do governo assume que no capitalismo, o Estado e o mercado são duas instituições centrais para coordenar o sistema econômico. Assim, o governo coloca que a crise do Estado nas décadas de 1970/80 seriam devido:

- descontrole fiscal;
- redução da taxa de crescimento econômico, gerando desemprego;
- inflação.

O documento analisa que a crise da desaceleração da economia, o processo inflacionário, teve como causa o Estado que não conseguiu atender as demandas sociais. A argumentação feita dentro da perspectiva histórica, pelo governo, coloca fatos essenciais da crise do Estado, porém deixa de analisar que a inflação foi resultado de uma transferência interna de rendas e que o déficit público funcionou como “mercado externo” para a economia que esteve às voltas com o problema da demanda efetiva durante todo o pós segunda guerra mundial. Seria necessário debater o papel dos gastos públicos na reativação da economia, voltando as teses de Keynes e Kalecki sobre a funcionalidade do orçamento público para evitar os problemas da demanda efetiva.

O documento apresentado pelo governo tem uma linha de argumentação bastante articulada e assume como definição da crise do Estado:

(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;(2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e(3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (Plano Diretor, 1995:15)

No caso brasileiro o governo coloca que a crise do Estado se expressa pela crise fiscal, exaustão do modelo de substituição de importações e pelo centralismo administrativo. Segundo o governo, teria existido dois tipos de reações à crise do Estado no Brasil, durante a década de 1980. A primeira reação seria ingênua e caracterizar-se-ia pela

negação da crise e, a segunda seria de caráter neoliberal pregando a tese de um Estado mínimo. Contra estes dois tipos de reações a crise, o governo coloca a sua opção pela reforma do aparelho do Estado, considerando a reconstrução do Estado pela busca da autonomia financeira e retomar a capacidade de implementar políticas públicas.

Para a reconstrução do Estado o governo propõe:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, 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, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (1995:16)

Se o plano de reforma articulasse suas estratégias declaradas acima com uma direção social igualitária, poderíamos sonhar com um país mais justo. Porém, é bom ter como termômetro do governo não somente suas declarações como também e essencialmente a análise de seus atos. Assim, basta ver o desmonte da área social promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a criação do Fundo de Emergência para sustentar a estabilidade do Plano Real, a falta de verba para saúde, o descaso com a educação, o sistemático sucateamento dos centros de pesquisa das Universidades e a manutenção do salário mínimo na faixa dos 100 dólares, o menor na América Latina, para cair por terra a pretensa modernidade de sua proposta.

O governo, para distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado, deixa claro no seu Plano Diretor o conceito de aparelho do Estado e a administração pública.

Entende-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) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da

violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (1995:16/17)

Embora trabalhando com um conceito de Estado Moderno que distingue dentro de si a existência dos três poderes, o governo Fernando Henrique Cardoso tem desenvolvido uma prática semelhante ao Estado Absoluto quando descarta o poder legislativo e governa por Medidas Provisórias.

O Governo a partir da distinção entre Estado e aparelho do Estado, distingue o nível das reformas propostas no Plano Diretor em questão.

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. (1995:17)

O governo coloca que a reforma do Estado deve ser pensada a partir da mudança de suas funções, ele deixa de ser responsável pela execução do desenvolvimento econômico e social para ser o regulador do processo de desenvolvimento. No plano econômico o Estado tem a função de “instrumento de transferências de renda”, através da cobrança de impostos, de sua administração promovida pelos princípios da segurança externa e ordem interna, objetivos sociais de igualdade e justiça, e, objetivos econômicos de estabilização e crescimento.

A partir das colocações de seus princípios o governo coloca claramente o caráter privatizante de sua proposta: “*reformatar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado.*” (1995:17)

O governo chama de “publicização” a delegação de suas funções dentro da área da prestação dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica, entendendo que a tarefa do Estado é subsidiar estes setores. O conceito de subsidiar é muito diferente do conceito de “responsável”, assegurando na Constituição de 1988 que coloca estes serviços como dever do Estado e direito do cidadão. Assim, a proposta do governo é de transferir para o setor privado a produção de bens e serviços que vem sendo feitos pelo Estado. O governo coloca ainda que a ação do Estado deve ser de parceria com o setor público não-estatal e setor

privado. Quanto as forma de gestão, o governo propõe a descentralização vertical na prestação dos serviços sociais e na criação de infra-estrutura.

O governo se diz legítimo e sem problemas de governabilidade, mas, atesta o problema da “governança” dada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. Assim, novamente toda a crise do Estado ou do aparelho do Estado restringe-se à crise administrativa. É incrível como num único documento o governo consegue articular brilhantes argumentos com uma proposta tão acanhada e limitada da reforma do Estado. Depois de tecer um histórico sobre a crise do Estado, considerando a desigualdade entre as nações, propõe apenas a reforma administrativa como elixir das dores do parto da modernidade no Brasil.

Apresentando uma análise histórica sobre as três formas de Administração Pública, o governo coloca que a reforma do aparelho do Estado é uma resposta a crise generalizada do Estado e uma defesa do Estado enquanto “res publica”, enquanto patrimônio que sendo público é de todos e para todos.

A defesa da coisa pública, segundo o governo, deve ser feita a partir de dois níveis:

1. POLÍTICO: A defesa da democracia e dos direitos individuais, sociais e públicos, garantidos pelas eleições regulares, liberdade de pensamento e de imprensa, participação no nível local, do controle direto da administração pública.

Enquanto proposta, a defesa do Estado enquanto coisa pública, segundo o governo, deve ser feita a partir dos indivíduos atomizados, já que não há dentro do governo Fernando Henrique Cardoso, nenhum reconhecimento da luta coletiva dos trabalhadores na definição e discussão de temas polêmicos, visto a derrota da greve dos petroleiros, a desativação das câmaras setoriais e outras formas de participação social dentro do governo. O esvaziamento do Conselho Nacional de Assistência Social, atrapalhado com a proposta do governo da Comunidade Solidária, que atuando com um conselho de notáveis e não representativo, derruba o texto Constitucional da Lei Orgânica da Assistência no que prevê controle e participação social. Assim, a prática do governo contradiz o seu discurso, fragilizando a sua tão decantada legitimidade.

Como autodefesa o governo critica tanto à direita, negando sua identificação com ela, e à esquerda. Fica a pergunta, de que lado esta o governo? Novamente vemos subjacente ao texto apresentado, a idéia de um governo acima do bem e do mal, separado tanto da esquerda como da

direita. Esta é a tônica de um governo que se propõe legítimo por si mesmo.

2. ADMINISTRATIVO: O governo contra a forma de administração burocrática propõe o modelo de administração gerencial. O governo advoga a necessidade de adotar uma perspectiva histórica para ver as mudanças nas funções e atribuições do Estado. Assim, afirma que historicamente houveram três tipos de administração do Estado ou administração pública. A patrimonialista, ligada ao soberano, num estágio pré-capitalista; a burocrática, surgida no século XIX, com o Estado Liberal que se opõe ao patrimonialismo e atua por princípios racionais, formais, impessoais e busca o controle social. E finalmente, na segunda metade do século XX surge a administração gerencial, ocasionada pela expansão do Estado nas funções econômicas e sociais, no desenvolvimento tecnológico e a globalização da economia.

A reforma do Aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (1995:21).

Segundo o governo, a administração gerencial seria uma superação positiva da administração burocrática, guardando elementos que foram decisivos para o setor públicos, tais como: critérios para admissão; sistema universal de remuneração; planos de carreiras; avaliação de desempenho e treinamento sistemático. A grande diferença entre a forma burocrática e a gerencial estaria no controle, enquanto na forma burocrática ele é exercido nos “meios”, na forma gerencial ele visa os “resultados”.

A administração gerencial volta-se para:

1. estabelecer objetivos que cada unidade deve atingir;
2. autonomia do administrador na gestão dos recursos;
3. cobrança dos resultados.

A administração gerencial seria mais eficiente, inclusive devido ao estabelecimento de concorrência interna, descentralização e redução dos níveis hierárquicos. Ainda na defesa da administração gerencial, o governo aponta as diferenças entre as esferas públicas e privadas. Enquanto no setor privado as rendas/receitas dependem da livre disposição dos clientes, ligados ao mercado onde o lucro é o objetivo maior, na esfera pública, a renda/receita depende dos impostos obrigatórios e deve voltar-se para o interesse público. O governo coloca que não se deve confundir o interesse público com o interesse do Estado.

O foco dos interesses deve estar na coletividade, no atendimento das necessidades do cidadão-cliente.

Se levado a efeito este discurso do governo seria interessante perguntar como ficaria o atendimento às necessidades de saúde, previdência, educação, habitação, trabalho e reforma agrária. Certamente seria muito difícil identificar no governo FHC a busca de maximizar a satisfação do cidadão-cliente, tomando como exemplo apenas o caso da reforma agrária e do direito do trabalho, visto o grau de desemprego gerado pelo plano de estabilização econômica do Real e a luta armada no campo.

O discurso da qualidade total que já estabeleceu-se na esfera privada passa agora a ser apropriado pelo setor público. Concluímos que há na proposta de elevar a produtividade, eficiência e eficácia dos serviços públicos um cerne progressista, porém, devemos ter o cuidado de separar o discurso modernizante da prática efetivada pelo governo.

Não estamos estabelecendo o governo Fernando Henrique Cardoso como o centro do mal, mas, é inegável o seu caráter conservador e liberal, assim atestado pelas medidas efetivadas na área social.

O que há de moderno na Comunidade Solidária? Como articular o projeto da comunidade solidária com a premissa do controle público e da qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão-cliente? Somos obrigados a reconhecer a precariedade das ações efetivas do governo na área social, ao contrário das suas ações decisivas no saneamento dos bancos privados que vão à falência, como o caso do Banco Nacional.

A proposta do governo de introduzir no Brasil uma administração com cultura das técnicas gerenciais modernas, necessária sem dúvidas, deve estar acompanhada de uma proposta de investimento na área social. Não há técnica gerencial que de conta da falta de recursos na área social, onde faltam desde atendimento médico a cestas básicas.

O documento do governo, depois de um breve resgate histórico da Administração Pública do país, instalada a partir da década de 1930 com Getúlio Vargas, afirma que depois de várias tentativas de reformar a administração pública - com ênfase para o início dos anos 80 com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - com a transição democrática em 1985, instala-se no país um novo populismo patrimonialista.

Segundo o governo, da acusação feita pela direita conservadora contra a burocracia estatal surge a idéia da administração pública ser a

culpada pela crise do Estado. Do novo populismo patrimonialista e da ação dos setores conservadores, surge, segundo o governo, o retrocesso na Constituição de 1988.

A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (1995:28)

É muito estranho um governo que se diz moderno acusar a perda do poder Executivo no Brasil, logo depois de um grande período ditatorial onde só o Poder Executivo era realmente o Poder. Assim, a reação contra o período militar só poderia criar um limite para o Executivo, coisa que na vida prática do país nunca ocorreu haja visto o relacionamento promiscuo entre o Executivo e o Legislativo e a prática corrente da edição de Medidas Provisórias pelo Executivo. Seria interessante o governo rever sua prática de negociação com o Congresso, pois o que na verdade existe é a lição do “é dando que se recebe”, coisa evidenciada de forma grotesca com a ementa da reeleição, feita à base de troca de cargos e favorecimentos.

O governo acusa os privilégios garantidos pela Constituição de 1988 como os entraves da administração gerencial no país e, cita exemplos:

Como exemplos, temos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta e nas fundações e autarquias, a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor. (1995:28/29)

A análise dos exemplos citados pelo governo deixa claro a direção da sua proposta de reforma do aparelho do Estado, o alvo sem dúvida é o funcionalismo público e a meta, sem ingenuidade, é flexibilizar as normas do mercado de trabalho e da previdência social, inclusive do setor privado.

O governo aponta o encarecimento do custeio da máquina administrativa e a sua ineficiência, colocando claramente que depois de 1994 houve uma queda no número dos servidores ativos devido a

suspensão da novas contratações e o aumento de servidores inativos devido a aposentadoria. É bom saber que a relação de funcionários públicos por habitante do Brasil é muito baixa se comparada com a de outros países, onde o exemplo de maior número pode ser visto na França.

Conforme dados da Revista VEJA:

Há no Brasil um funcionário público para cada 157 habitantes. É padrão japonês. Na Argentina, que já enfrentou reformas estruturais muito duras, a conta é de um servidor para cada 110 pessoas. Nos Estados Unidos, a relação é de um para cada 86. Na França, campeã em número de servidores entre os países de Primeiro Mundo, há um funcionário para cada 22 habitantes. (05.02.97:39/39)

O governo não nega que o número de funcionários públicos do país não é elevado, assim, coloca que o problema está na gestão administrativa do pessoal.

Dada essa redução do número de funcionários, não se pode falar em excesso de quadros na União. O que existem são áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação. (1995:30)

Buscando o argumento constitucional da municipalização o governo aponta que há no Brasil uma concentração de funcionários públicos na esfera Estatal, em detrimento do Município e da União.

Sem sombras de dúvidas que existem incoerências dentro da administração pública e que a flexibilização da administração, com o desmantelamento dos nós burocráticos e da excessiva hierarquia devem ser alvos da reforma, porém, sem um plano de carreira e sem a devida revalorização do servidor público não há como criar uma cultura gerencial qualitativamente melhor. O que se atesta na esfera Federal são planos de demissões voluntárias que longe de resolver o problema gerencial, acaba por criar um novo, tira o funcionário público da ativa e não das condições de substituição, diminuindo ainda mais o número de funcionários sem elevar a qualidade dos serviços públicos. O que se atesta é apenas uma política de cortes de despesas, o que não leva automaticamente a elevação da qualidade dos serviços públicos, senão ao contrário.

O diagnóstico da administração pública, segundo o governo, deve considerar as condições do mercado de trabalho e a política de recursos humanos, com distinção de três dimensões dos problemas:

1. dimensão institucional-legal;
2. dimensão cultural;
3. dimensão gerencial.

O governo coloca que apesar da dimensão institucional-legal ser uma premissa da reforma do aparelho do Estado, o que pressupõe a reforma constitucional, pode se implementar de imediato “mudanças da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto vai sendo providenciada a mudança do sistema legal” (1995:33).

Quanto a dimensão Institucional-legal, o governo coloca que a Constituição Federal de 1988 “criou obstáculos à modernização das organizações do Estado, sem impedir que a mudança das estruturas continuasse a ser submetida a critérios políticos indesejáveis (1995:33/34)”. O governo aponta ainda como barreiras a modernização da gestão pública a cultura política brasileira de atribuir à União a responsabilidade pelo desenvolvimento social do país e ainda a rigidez das normas de administração do funcionalismo público e os excessivos controles sobre o processo do orçamento e das compras do governo.

Quanto aos recursos humanos, o governo declara que:

A legislação brasileira reflete a ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do aparelho do estado. É, em princípio, o aspecto da administração pública mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste. (1995:35)

O governo acusa a legislação sobre o trabalho do servidor público de protecionista e inibidora do espírito empreendedor. O aspecto central apontado está na “aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade” para todos os servidores civis e a adoção do Regime Jurídico Único. O governo aponta a falta de competição interna e de sistema de gratificações por desempenho como barreiras gerenciais do setor público. Ainda aponta que falta “um sistema de incentivo para o profissional, sendo patente a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração condizente com a valorização do exercício da função pública” (1995:36).

Da apreciação feita pelo governo, falta ao setor público a concorrência saudável do mercado, a instabilidade do emprego, a

competição sistemática que, devido a instabilidade, segundo os princípios liberais, libera o espírito empreendedor. Assim, nada de moderno há na proposta do governo que não a admissão das regras do livre mercado de trabalho também para o setor público. Evidencia-se que toda a crise do aparelho do Estado recai novamente sobre o funcionalismo, que não estando sujeito as regras do livre mercado de trabalho, desenvolveria uma cultura pouco produtiva e nada eficiente. Dá para perceber a direção da reforma proposta quando o culpado fica evidente, o ataque do governo é o sistema de estabilidade do funcionalismo público, embora este ataque seja feito a partir de todo um discurso gerencial moderno e racional.

O governo aponta como entrave gerencial a falta de planos de carreira e de amplitude entre o piso e o teto salarial, como forma de incentivo ao funcionário, ainda aponta que o grande contingente de funcionários esta no nível operacional em detrimento do quadro técnico, considerados como representantes da inteligência do Estado.

A proposta do governo de flexibilizar as regras de trabalho do funcionalismo público é justificada pelos “princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também na busca de melhorias dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços públicos (1995:38).”

Sobre o mercado de trabalho no setor público, o governo demonstra com dados a evolução dos gastos com os inativos e a tendência de elevação do número de funcionários inativos em relação aos ativos. “Estima-se que 36% dos gastos com pessoal da União serão direcionados para o pagamento de inativos em 1995” (1995:40).

O governo coloca que do ponto de vista fiscal há um estrangulamento do sistema, apontando que os déficits crescentes e a diminuição dos salários dos ativos será uma consequência inevitável. Assim o governo conclui que: “a reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado” (1995:41).

Para discutir a crise fiscal do Estado, seria interessante retomar o processo histórico recente do Brasil, pois longe de ter sua origem na folha de pagamento do funcionalismo público, a crise fiscal deve-se a diminuição da tributação. O debilitamento financeiro do setor público tem relações profundas com o processo de endividamento do Estado para dar solvência ao setor privado depois da crise da dívida externa, iniciada nos finais dos anos setenta e prolongada na década de 1980.

O déficit público não era um simples problema administrativo. Foi em função do declínio da arrecadação tributária e do montante dos juros da dívida pública que o déficit público foi ampliado. Para se ter uma idéia, de 10,2% do PIB (1980), a receita tributária líquida passou a 5,4% em 1984. (CINQUETTI, 1992:93)

Ainda retrocedendo aos anos oitenta, veremos que a crise fiscal do Estado é um processo muito mais complexo, que remonta a própria internacionalização da economia, aprofundada a partir dos anos setenta. No caso brasileiro:

O Estado, com grandes dificuldades financeiras devido ao fluxo de capital enviado ao exterior, deteriorava as empresas públicas. A rede de serviços pública ficava cada vez mais precária, refletindo diretamente sobre o nível de vida da população mais pobre, que geralmente recorre aos serviços públicos da rede escolar, saúde, assistência social, além da previdência. (COSTA, 1994:328)

Desta forma, discordamos da análise apresentada pelo governo, na medida que ela restringe toda a crise fiscal ao custo da máquina administrativa e aponta como alvo de sua reforma o sistema previdenciário e a estabilidade do funcionalismo público.

Não negamos que há excessos dentro da administração pública, que a rigidez nas normas de transferência interna dos funcionários dificulta a alocação do pessoal segundo normas de prioridade. Porém a reforma gerencial do setor público não deve ser realizada apenas pela ótica da redução de custos, quebra da estabilidade de emprego e desmonte do sistema previdenciário.

O governo acusa o sistema previdenciário do setor público de injusto, porque sendo custeado com renda dos impostos, estes mesmos considerados regressivos pelo governo, manteriam um sistema de privilégios. Talvez se o governo além de discutir o sistema previdenciário do setor público, elevasse a discussão sobre o sistema de contribuição fiscal, o alvo da reforma deixaria de estar centrado no funcionalismo público para deslocar-se para a tributação da riqueza acumulada, que no Brasil, historicamente é isenta de impostos. Um exemplo simples disso: o imposto sobre a propriedade no Brasil - o IPTU é pago pelo locador e não pelo proprietário do imóvel, que pode ter quantos imóveis quiser, viver de rendas sem pagar sequer o IPTU. Se isso ocorre com a propriedade de bens imóveis, imaginem com a propriedade privada em geral.

O interessante é que o próprio governo confirma a regressividade do sistema fiscal do país: “se sabe que no Brasil, dado o peso dos impostos indiretos, quanto menor o nível de renda, maior a proporção desta que é destinada aos impostos” (1995:41). E ainda assim, o culpado é o sistema previdenciário do setor público? Para o governo a resposta parece ser afirmativa:

Enquanto no INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média, de 1,7 salários mínimos, sendo que 73% dos beneficiados recebem proventos na faixa de um salário mínimo e 90% na faixa até cinco salários mínimos, os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos. No INSS, os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviço deixam de trabalhar em média, aos 56 anos (sem considerarmos os professores, que se aposentam mais cedo e certamente contribuíram para reduzir o valor desta média; os professores universitários, por exemplo, aposentam-se com frequência antes dos 50 anos e, em média, aos 53 anos). (1995:42)

Ao colocar toda a questão da reforma do aparelho do Estado na discussão da previdência e da estabilidade no trabalho, o governo deixa em segundo plano toda a discussão da administração gerencial. O objetivo último deixa de ser a elevação da qualidade dos serviços públicos para ser a diminuição dos custos. Se pensássemos que o governo FHC fosse a reedição histórica de Robin Hood, pensaríamos que diminuindo os custos com o funcionalismo público, necessariamente elevaria as condições de vida dos pobres. Como nada disso é provável, cabe pensar em que a reforma do aparelho do Estado pode efetivamente contribuir para a elevação das condições de vida dos cidadãos e na melhoria dos serviços públicos destinados ao cidadão-cliente? A questão da reforma do aparelho do Estado não se resume a cortar gastos e quebrar privilégios, há que transcender a mera questão dos custos para atingir a discussão sobre os padrões de regulação do Estado frente os níveis de desigualdades sociais, caso que transcende a reforma administrativa e atinge o cerne da regulação do Estado na sociedade atual.

Quanto a questão redistributiva, cabe considerar que o próprio governo assume que com Collor houve uma redução dos salários dos servidores, o que só foi retomado em 1993, para deixar o nível dos salários iguais aos do final dos anos 1980. Assim, parece sugerir estes dados que, se houve incremento econômico no país de 1980 até 1993,

nada disso foi efetivamente repassado aos salários dos servidores públicos, já que o seu nível salarial depois de cair em 1990, recuperou-se nos mesmos patamares de 1980. Portanto, a produtividade geral da economia não foi sentida quanto redistribuição de rendas dentro do país. A classe trabalhadora vem mantendo seu nível salarial sempre nos mesmos patamares, embora o crescimento econômico e os ganhos de produtividade indiquem um crescimento na riqueza nacional. Isso não seria comprobatório do crescente grau de concentração da riqueza no país? Cabe pensar sobre isso!

O governo retomando a discussão gerencial do setor público, aponta que o sistema de remuneração é desequilibrado.

No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, são bem remuneradas, em função de gratificações que visariam premiar desempenho, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos. São também muito bem remuneradas, quando comparadas com o setor privado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação. (1995:44)

Segundo o governo, o problema do desequilíbrio do sistema de remuneração do setor público leva a pagar acima do mercado os cargos operacionais e abaixo do mercado os cargos qualificados. Assim, haveria dificuldades em recrutar pessoas qualificadas para o serviço público. Neste ponto seria importante retomar a discussão anterior sobre os privilégios da previdência pública, caso a remuneração dos servidores qualificados realmente esteja abaixo do mercado, sendo ainda considerado que segundo o próprio governo a maioria dos funcionários públicos estão no nível operacional (com menor qualificação), fica no mínimo estranho pensar que a distorção dos proventos da previdência pública tenham uma dimensão, em termos numéricos, tão grande quanto a apregoada pelo governo.

O governo conclui, contra a rigidez do sistema de gerenciamento do funcionalismo público, que a existência da gratificação por ocupação de cargos em comissão - DAS - na verdade opera de forma positiva, sendo um passo “na direção de uma administração pública gerencial. Os DAS são ocupados a partir de um verdadeiro mercado, no qual os ministros e dirigentes públicos que dispõem de DAS disputam entre si os

melhores quadros do serviço federal. Dessa forma se premiam os mais competentes” (1995:47).

Fica claro que a direção da reforma administrativa é trazer os riscos do mercado livre do trabalho também para o setor público, proposta que socialmente ganha legitimidade devido a campanha promovida contra o funcionalismo público, que acusado sistematicamente de privilegiado passa a ser considerado a causa e consequência de todos os males do governo.

Quanto a dimensão cultural, o documento do governo afirma que hoje, no Brasil, o patrimonialismo não é mais um valor. Que o excesso de controle leva a desconfiança nos administradores públicos e tira-lhe a autonomia de gerenciar os recursos disponíveis. O governo coloca ainda que o modelo burocrático adotado no país é arcaico e ineficiente.

O governo coloca como ponto “essencial repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros” (1995:50). A questão central da motivação positiva seria a missão do servidor público, que deve ter caráter social, voltado para o interesse público. Neste sentido o governo coloca que: “não foi possível ainda implantar na administração pública brasileira uma cultura de atendimento ao cidadão-cliente” (1995:50).

Considerando ainda o sistema de motivações positivas, o governo coloca a necessidade de profissionalização do serviço público, através de um sistema de promoções na carreira com aumentos salariais correspondentes. Porém, o governo coloca que ao lado das motivações positivas existe a necessidade da motivação negativa, dada pela possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho.

Novamente vem a tona a questão de inserir na esfera pública os mesmos mecanismos do setor privado: concorrência, premiação diferenciada e demissões. Esta claro que não há justificativa para que no setor público não opere nenhum controle da produtividade e eficiência do trabalho. Esta suficientemente comprovado que no Brasil há baixa eficiência e eficácia dos serviços públicos, assim, necessário se torna rever o gerenciamento de pessoal, porém, o governo deve investir no setor público e criar um efetivo sistema de controle social sobre a administração pública. Isso não se consegue apenas introduzindo a quebra da estabilidade do emprego, mas toda uma nova valorização do setor público.

No item referente aos setores do Estado, o governo coloca distinções em quatro setores, a saber:

1. Núcleo estratégico: cúpula dirigente do governo. “E o setor que define as leis e as políticas, e cobra o seu cumprimento” (1995:52)

Neste núcleo estratégico o fundamental, segundo o governo, seria a efetividade das decisões e o tipo de propriedade seria a estatal.

2. Atividades Exclusivas, 3) Serviços não exclusivos, 4) Produção de bens e serviços. Nestes setores: “O que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo” (1995:53).

Como nas atividades exclusivas os serviços prestado são de incumbência exclusiva do Estado, o tipo de propriedade deve ser estatal.

Nos setores não-exclusivo (ex. hospitais, Universidades, centros de pesquisa) o tipo de propriedade ideal é a pública-não-estatal, onde se torna mais fácil o controle social.

Já para o setor de produção de bens e serviços, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade mais indicada é a privada.

Frente a cada setor, o governo define objetivos globais e específicos.(Vide item 6 do Plano de reforma do aparelho do Estado). Dentro dos objetivos globais estão:

- Aumentar a governança do Estado;
- Limitar a ação do Estado nas funções que lhe são próprias, colocando os serviços não-exclusivos na esfera pública não-estatal e a produção de bens e serviços na esfera privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local, a União atenderia apenas casos emergenciais.
- Transferir para os estados as ações de caráter regional, visando maior parcerias entre estados e União.

Os objetivos do Núcleo estratégico seriam:

- Aumentar a efetividade de suas ações;
- Modernizar a administração burocrática, inserindo aspectos de uma cultura gerencial;
- Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado realizados em parcerias com a sociedade.

Os objetivos para as Atividades Exclusivas:

- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente

profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados (1995:57/58);

- Substituir a administração burocrática pela gerencial;
- Fortalecer mecanismos de participação popular na formulação e avaliação das políticas públicas.

Objetivos para os serviços não exclusivos

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (1995:58);
- Lograr maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administradores;
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que devera também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- Aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.

Objetivos para o mercado:

- Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização;
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados;
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.

Do conjunto de objetivos apresentados pelo governo fica evidente a transformação dos preceitos constitucionais onde o Estado tem o dever de suprir serviços básicos, por uma proposta privatizante que coloca o Estado como mero “subsídio” para as ações que seriam ofertadas por agências privadas e, ainda o mais grave, atesta-se que a sociedade devera participar inclusive financiando e comprando os serviços de que precisa. Assim, ficam muitas perguntas: E os impostos que hoje são recolhidos

com finalidade de custear a área social, serão repassados para as “agências autônomas de caráter privado” ou o governo juntamente com a reforma do aparelho do Estado pretende também a reforma fiscal?

Como o governo vai fiscalizar os serviços prestados pelas agências autônomas privadas? Isso não leva novamente ao modelo burocrático de criar controle para prevenir corrupções e abusos com o dinheiro público? O governo pretende dar ampla autonomia para os administradores públicos dessas agências, ainda com o agravante de que esses administradores não precisam fazer parte do governo, não são funcionários públicos mas, escolhidos pelos Ministros. Assim, como o governo vai garantir a transparência das ações desses administradores? O governo fala muito do controle social, de conselho de administradores, cabe também indagar como serão escolhidos os participantes desses conselhos e que tipo de ações efetivas desenvolverão? Será seguido o exemplo da comunidade solidária?

O que o governo pretende não é apenas uma simples reforma do aparelho do Estado, mas uma mudança essencial das funções, atribuições e obrigações do Estado dentro da sociedade. Cabe ainda, num espírito democrático, indagar se um governo eleito com uma Constituição Federal para seguir, Constituição esta fruto de intensos debates sociais, pode, por força de seu governo e com sua iniciativa, sem consultar de forma intensa a sociedade que o elegeu, mudar a Constituição que deveria seguir? Estamos novamente no Estado Absoluto, o Presidente é o Estado. Não é o governo que segue a Constituição, considerada como mero sistema de erros, mas a Constituição é que deve seguir o governo. Na democracia, seria esta a forma de governo?

O que o governo chama de publicitação e privatização é o processo onde o Estado se fortalece, mas não na regulação social sobre as desigualdades que o mercado cria, e sim, na transformação de tudo o que antes era regulação em mecanismo de mercado. Esta é a direção do governo no Brasil.

Falemos agora das estratégias declaradas pelo governo. A primeira estratégia esta ligada as mudanças na dimensão Institucional legal: a reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade. O governo não vai ser o promotor do desenvolvimento social. Atua, sempre que possível, como facilitado do atendimento às demandas sociais. Vamos analisar bem os termos declarados pelo governo, quem, sempre que possível, facilita ações frente as demandas sociais, necessariamente

não é responsável por elas. Assim a conclusão lógica dessa proposta é de que a sociedade se organize e que atenda as suas próprias demandas. Vem o discurso da participação e controle social novamente ocultar os deveres do Estado. Cabe indagar, a que demandas o Estado então atenderia? O governo quer um Estado forte em que? Fica claro o tom político das reformas propostas pelo governo quando ele afirma que as emendas constitucionais, como a “reforma tributária, no momento em discussão, estão no âmbito mais amplo da reforma do Estado. A reforma da Previdência é tanto uma reforma do Estado em geral quanto uma reforma do aparelho do Estado, quando trata do sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos”(1995:61). A reforma tributária esta no nível geral do Estado, o que na verdade esta na ordem do dia da reforma do aparelho do Estado novamente é o funcionalismo público: a aposentadoria, a estabilidade de emprego e o fim de regime jurídico único.

O caso mais evidente, a Ementa da previdência, deixa claro o que o governo pretende: fim da aposentadoria por tempo de serviço e fim da aposentadoria com valores integrais. Porém na verdade, o governo pretende ainda flexibilizar a previdência para o setor privado, quer dizer, acabar com a aposentadoria por tempo de serviço e criar um sistema de fundos privados complementar a uma aposentadoria mínima estabelecida legalmente.

Quanto a estabilidade do servidor o governo pretende: inserir o sistema de demissões por falta grave, insuficiência de desempenho e excesso de quadros. Quer dizer, assim que se julgue necessário!

Quanto ao regime jurídico único, a proposta do governo é de eliminar a isonomia salarial.

O governo advoga a tese de uma mudança concomitante nos três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão. A idéia é de modernizar o aparelho do Estado através de avaliação institucional, definição de objetivos e cobrança de resultados. Colocar dentro do governo a busca da qualidade-eficiência dos serviços e voltar-se para o cidadão-cliente.

Desta proposta apresentada pelo governo, de qualidade e eficiência, nada temos a opor, o que questionamos severamente são os meios elencados para esses objetivos. Não acreditamos que com as reformas propostas se eleve substancialmente a qualidade dos serviços públicos, ainda mais quando se propõe que ao Estado cabe subsidiar e facilitar as ações, sempre que possível. Devemos perguntar em que

condições esse “sempre que possível” será tornado efetivo? Com um país tão desigual e diverso, é muito pouco provável que um sistema gerencial, tal como o proposto pelo governo, tenha efetividade ao nível geral do país.

Quanto aos projetos previstos para a reforma do aparelho do Estado, o governo propõe:

1. Avaliação estrutural: Discutir as funções e papéis do Estado, em suas diferentes esferas, para em seguida proceder à análise das competências e estruturas organizacionais da administração direta e indireta.

2. Agências autônomas: a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão.

3. Organizações sociais e publicização: publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”.

4. Projetos Adicionais:

- Projeto Cidadão: simplificações de obrigações de natureza burocrática do cidadão para com o Estado, implementar sistema de reclamações e sugestões sobre a qualidade e eficácia dos serviços públicos, sistema de informações para o cidadão e definição de padrão de qualidade do serviço público.

- Indicadores de desempenho: definir indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas do Estado.

- Participação e Qualidade: modernização da gestão pública, com ênfase na qualidade e produtividade.

- Nova Política de Recursos Humanos: profissionalização e valorização do servidor público.

- Valorização do Servidor para a Cidadania: resgatar os talentos individuais e promover sinergia dos grupos e organizações que constituem a Administração Pública Federal.

- Desenvolvimento de Recursos Humanos: a ser implementado pelas Escolas de Administração Pública do Estado buscando viabilizar a estratégia de modernização da gestão pública.

- Revisão da Legislação Infraconstitucional: ementas constitucionais.

- Rede do Governo: rede de comunicação de dados, banco de dados, buscando maior transparência e eficiência na condução dos negócios do Estado.

- Sistemas de Gestão Pública (controle e informações gerenciais): permitir transparência na implementação das diversas ações do governo.

Quanto aos Órgãos Estratégicos da Reforma do Aparelho do Estado, o governo elenca os seguintes:

- Câmara da reforma do Estado e seu Comitê Executivo;
- Conselho da Reforma do Estado - órgão consultivo;
- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;
- Ministério do Planejamento e Orçamento;
- Ministério da Fazenda.

Assim, esta é a síntese da proposta do governo de reforma do aparelho do Estado, seus objetivos, projetos e órgãos envolvidos. Caberá as instâncias civis, as organizações sociais e aos partidos políticos apresentarem suas contrapropostas e avaliações sobre a reforma do aparelho do Estado. Se, imprescindível é a criação de um Estado mais eficiente e ágil, também imprescindível será a discussão dos rumos e direções da reforma do aparelho do Estado pela sociedade civil organizada.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

As considerações que ora apresentamos não tem por objetivo concluir esta polêmica sobre a reforma do aparelho do Estado, mas, pontuar alguns aspectos que consideramos relevantes para dar continuidade a esta discussão.

O governo Fernando Henrique Cardoso propõe uma reforma de caráter privatizante, com um claro retrocesso na questão dos direitos sociais, especialmente quando coloca que o papel do Estado é subsidiar e facilitar as ações nas esferas que considera não-exclusivas, sendo colocado como não-exclusivas desde hospitais, universidades, centros de pesquisa, etc. Cabe lembrar um pouco como a área social do Brasil se organiza para debater um pouco mais a proposta de criar no país um modelo gerencial voltado para a qualidade e eficiência dos serviços operacionalizados.

As características marcantes da política social no Brasil, segundo estudos ABONG - Políticas Sociais 1995/96, podem ser elencadas como:

- centralização política e financeira no nível federal;
- fragmentação institucional;

- exclusão da participação social e política dos processos decisórios;
- conteúdo corporativo das demandas, decisões e condução das políticas e programas sociais;
- clientelismo no uso de recursos e benefícios;
- princípio do autofinanciamento social e privatização.

Quanto aos problemas na oferta dos serviços sociais, ocorre:

- superposição de objetivos, competências e clientela-alvo;
- instabilidade e descontinuidade dos programas sociais;
- alto grau de ineficiência e ineficácia, gerando desperdício de recursos;
- distanciamento entre formuladores e beneficiários;
- Ausência de mecanismos de controle das ações

Dada esta gama de problemas, cabe repensar se a proposta do Governo tem condições de alterar substantivamente a qualidade e eficiência dos serviços públicos.

Em todo o mundo ocidental cresce a polêmica sobre o governo e a forma de gestão pública. No centro das propostas de alterações da administração pública esta a discussão sobre as funções do Estado. O Estado deve ser o operacionalizador dos serviços públicos? Esta polêmica, como pudemos analisar no Plano diretor da reforma do aparelho do Estado - governo FHC, parece que no Brasil tem uma resposta: o Estado deve subsidiar as ações e não ser o executor delas.

Dos problemas elencados acima, sobre a ação do governo na área social, estão refletidas nas ações do Estado as próprias contradições da sociedade brasileira. Criar no Brasil a cultura do direito adquirido e não do favor é um desafio que a Constituição Federal de 1988 buscou concretizar nos termos da Lei. O que agora vemos, é que usando da problemática existente na área pública, a proposta do governo busca quebrar o sistema de direitos sociais, especialmente a previdência social, tanto na esfera pública quanto na privada.

O Estado brasileiro historicamente subordinou a política social aos ditames da política econômica, mantendo uma estrutura social desigual onde o atendimento da população trabalhadora sempre foi residual e fragmentado.

Desta forma, urge criar no país uma cultura voltada para a eficiência e qualidade dos serviços públicos. Elevar a qualidade dos serviços públicos significa atender as demandas colocadas pela sociedade

ao Estado. Podemos discutir se o Estado é o melhor executor dos serviços sociais ou não, o que não podemos abrir mão é do caráter de obrigatoriedade da ação pública estatal frente aos direitos sociais dos cidadãos.

Um aspecto central para elevar a qualidade dos serviços públicos no Brasil é a criação de uma base de recursos estáveis para o financiamento da área social. Sem uma reforma tributária o Estado certamente não encontrará solução para o problema fiscal, mesmo que desmantele o sistema de estabilidade do funcionalismo público e quebre a previdência pública.

Como Perry Anderson coloca:

Se nem sempre é aconselhável entregar a provisão de serviços públicos ao Estado centralizado, a extração dos recursos necessários para financiar estes serviços, esta sim, é uma função intransferível do Estado. Mas, para isto se precisa de um Estado duro e disciplinado, capaz de romper a resistência dos privilegiados e bloquear a fuga dos capitais que qualquer reforma tributária deflagraria. (1995:200)

Certamente o Estado forte de que uma sociedade democrática necessita, dentro duma perspectiva progressista, esta relacionado com o grau de intervenção que este Estado possa ter na regulação das desigualdades sociais. Os dados sobre a qualidade de vida de um país são os melhores indicadores de seu desenvolvimento e modernidade, neste caso, o Brasil figura como um ponto negro dentro cenário mundial.

De uma população de aproximadamente 151 milhões de habitantes, 32 milhões vivem em condições de fome e absoluta miséria. A taxa de mortalidade infantil, apesar de ter sofrido, um decréscimo de 40% na última década, continua sendo uma das mais altas da América Latina. De cada 1.000 crianças nascidas, 58 morrem antes de completar 1 ano de vida, segundo dados do Relatório do Banco Mundial de 1993. Este indicador denuncia condições sócio-econômicas desfavoráveis, particularmente no que se refere ao saneamento básico. A taxa de desemprego aberto, em relação a população economicamente ativa - PEA, variou de 2,59 a 5,7 pontos percentuais, no período de 1986 a 1993, sem falar em indicadores de violência urbana. (CANHIM, 1994:78)

Estes dados, colocados pelo Ministro da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República - Romildo Canhim, devem ser o eixo de toda a proposta de reforma do aparelho do Estado.

Não há como elevar a qualidade e eficiência dos serviços públicos sem a retomada dos investimentos na área social. Da proposta do governo de criar uma cultura voltada para atendimento do cidadão-cliente não temos nenhuma objeção, esta é uma necessidade prática do setor público, mas reduzir o problema do setor público à folha de pagamento do pessoal é negar a complexidade que esta questão tem.

A elevação da eficiência do setor público passa necessariamente por uma alteração dos níveis de sobrevivência da população trabalhadora do país, e isso não ocorre sem um processo interno de redistribuição de rendas.

O mercado de trabalho no Brasil, acusado de excesso de regulamentações, é na verdade um mercado de trabalho extremamente desregulamentado se formos cobrar a eficiência da fiscalização dos abusos contra o trabalho infantil, o trabalho em condições insalubres e a falta de registro em carteira, dentro do território nacional. Pensemos as grandes diferenças regionais, assim podemos inferir que nos centros mais desenvolvidos - região centro sul e sul - existe maior fiscalização do mercado de trabalho, agora se pensarmos no norte e nordeste do país, é fácil imaginar como são as regras do mercado de trabalho e a dificuldade em se fazer cumprir as leis trabalhistas.

Assim, dada toda a desigualdade regional existente no Brasil, onde as diferenças entre as condições de vida, expectativa de vida, escolaridade, são gritantes, querer flexibilizar ainda mais o mercado de trabalho é acirrar ainda mais o conflito social.

Contra o governo centralizador, concordamos com o princípio da municipalização, porém, se os municípios forem capazes de receber os recursos necessários para a prestação dos serviços sociais. Assim, novamente a reforma tributária figura como condição para elevar a eficiência do setor público.

Mesmo com todo o avanço que a municipalização possa trazer, devido a desigualdade regional, as esferas estaduais e federal não podem se retirar da obrigação de, mesmo que subsidiariamente, sustentar um projeto de desenvolvimento social para as regiões mais carentes.

Neste sentido, a tarefa do Estado, longe de ser a mera transferência para a sociedade das responsabilidades sobre as demandas sociais, deve assumir que sua função essencial dentro de uma sociedade complexa e desigual, é necessariamente articular um projeto que diminua as desigualdades e crie um ambiente favorável ao desenvolvimento sócio-econômico.

Se a estabilidade econômica é um ganho do governo FHC, precisamos avançar na diminuição das desigualdades sociais, condição necessária para dar sustentação a um novo projeto social para o país. Este sim, deve ser o grande desafio do governo e não apenas atacar o funcionalismo público e aderir o receituário ortodoxo de equilibrar o orçamento as custas do agravamento da questão social.

#### ABSTRACT

The text has its origin analyzing the notion of crisis in the capitalist society, indicating how the crisis is expressed within the State's regulation, then it is possible to discuss the proposal of the Reform of the State Apparatus presented by Fernando Henrique Cardoso's government. The search for a historical interpretation of the Brazilian society since the 1970's is the condition to consider the current impasse about the debates on the reform of the State Apparatus.

**Key words:** State, Crisis, Reform.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo. *In*: GENTILI, Pablo & SADER, Emir (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1995.
- CANHIM, Romildo. Redesenho do Estado. **Revista Serviço Público**. Ano 45. Vol. 118. n.01. Brasília : ENAP. 1994.
- CINQUETTI, Carlos Alberto. **Acumulação de capital na crise das dividas: a economia brasileira no ciclo 1981-1986**. São Paulo : Bienal, 1992.
- COSTA, Lucia Cortes da. **O capitalismo Brasileiro: uma particularidade histórica construída a partir da dinâmica geral do capital**. PUC/São Paulo. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. 1994.
- FRIEDMAN, Milton & FRIEDMAN Rose. **Liberdade para Escolher**. Lisboa : Europa-América, 1980.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo : Loyola, 1992.

- MARQUES, Rosa Maria. e MEDICI, Andre Cezar. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. n.85. Curitiba : IPARDES, Maio/agosto/1995.
- NAVARRO, Vicente. Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas. In: LAUREL, Asa Cristina (org). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo : Cortez, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. Um governo de (contra)reformas. In: SADER, Emir *et al.* **O Brasil do Real**. Rio de Janeiro : Ed. UERJ, 1996.
- PEREIRA, **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo : Editora 34, 1996.
- ROSANVALON, Pierre. **A crise do Estado Providência**. Lisboa : Editorial Inquérito, 1981.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO - Brasília : Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.