

## A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS ANOS 90: PROCESSOS E CONTRADIÇÕES<sup>1</sup>

Ilse Gomes Silva<sup>2</sup>

---

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, marco de um amplo processo de discussão entre as diversas classes sociais da sociedade brasileira, cuja pauta política tinha como principal destaque a revalorização do espaço público e a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, consagrou alguns direitos que a diferencia das constituições anteriores. Para os objetivos desta comunicação destaco em primeiro lugar, a consagração de políticas estatais de caráter universalizante, enquanto direito do cidadão é dever do Estado. Em segundo lugar, a Constituição Federal de 1988 adotou como princípio que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição" (CF, artigo 1º, § único). Em respeito a este princípio, a "participação da comunidade" ou uma "gestão democrática" foram previstas no processo decisório das políticas estatais, sendo posteriormente regulamentadas através das leis ordinárias que definiram o caráter, a composição e as competências dos mecanismos de participação (Brasil, 1988).

A proposta de ampliação dos direitos sociais e de participação no processo decisório das políticas estatais foi inscrita na pauta de reivindicações dos chamados *novos movimentos sociais*, no final da década de 70, como bandeira pela democratização do Estado e no bojo de um novo ciclo de reorganização da sociedade brasileira. Esse processo permitiu que a proposta de participação, via conselhos, ganhasse novo respaldo político e nova proposta de configuração institucional<sup>3</sup>. Entretanto, esse modelo de participação, no momento de sua regulamentação, ficou dependente da correlação de forças entre os sujeitos e organizações que integravam os movimentos sociais relativos às respectivas políticas estatais, resultando em experiências com diferentes níveis de participação. No caso da política de saúde os conselhos estão constituídos como instâncias do executivo, com caráter permanente e deliberativo, com representação dos segmentos da gestão pública e privada, trabalhadores da saúde e usuários. No seu interior estão representados interesses diversos que o configuram como espaços onde os conflitos são institucionalizados, organizados e delimitados, com vistas a se estabelecer um consenso em torno da política de saúde.

Na década de 90, ainda em período de implementação das experiências de participação e de viabilização das políticas sociais, o país se vê diante da ofensiva ideológica do neoliberalismo. Este eleger como principal alvo de ataque os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, responsabilizando-os pela crise econômica e política do momento. Dessa forma, a estabilidade no emprego, a ampliação do período de licença maternidade, a introdução de melhorias na legislação trabalhista, a criação do Sistema de Seguridade Social e do Sistema Único de Saúde, a consagração do dever estatal de prover a educação pública e gratuita em todos os níveis, e outros aspectos relativos ao sistema de proteção

---

<sup>1</sup>Gostaria de agradecer, pela gentileza em apresentar suas observações e críticas ao texto, ao Prof. Dr. Almerindo Janela Afonso cuja colaboração contribuiu para a clareza e precisão teórica da exposição do tema.

<sup>2</sup>Professora da Universidade Estadual do Maranhão, doutoranda em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e membro do Núcleo de Estudos de Ideologia e Lutas Sociais - NEILS. Bolsista da CAPES.

<sup>3</sup> A participação no processo decisório das políticas estatais conheceu outras experiências anteriores à Constituição Federal de 1988, com diferenças no recorte institucional e político. Verificar em Silva (1996), Sposati & Lobo (1992).

social, foram freqüentemente rotulados como resultantes de supostos excessos de participação e de direitos, os quais deveriam ser reavaliados diante da crise econômica, da suposta hipertrofia do Estado e das novas exigências do mundo globalizado.

### **Globalização, Estado-nação e Direitos Sociais**

Um dos traços que marcaram a década de 90 foi o fenômeno da globalização, a partir do qual ocorreram mudanças importantes nas relações sociais em que se incluem as transformações no processo de reprodução da força de trabalho e na reorganização do mercado mundial. Dentre os impactos desse fenômeno na esfera política se destacam as mudanças no papel do Estado-nação nomeadamente no que diz respeito à capacidade de prover um sistema de proteção social que minimize os efeitos do processo de acumulação. No centro do debate mais amplo se encontra o questionamento da capacidade e da responsabilidade que hoje tem o Estado-nação de implementar políticas estatais e de garantir e/ou ampliar os direitos sociais conquistados durante o período de consolidação do Estado-providência. As mudanças e os processos em curso ainda são incertos, embora não falte quem os problematize no sentido de apontar que as intenções das classes dominantes, neste momento, vão em direção à fundação de um Estado "diminuído em sua base social, mas burocraticamente eficaz para servir o capital" (Boron, 1994: 81).

Borja (1998), ao relacionar a construção da cidadania à consolidação do Estado-nação e ao estabelecimento da democracia representativa aponta que vivemos hoje, com o fenômeno da globalização, um momento de crise e de ameaça aos direitos adquiridos ao longo destes anos. Por um lado, na dimensão do espaço nacional, a globalização econômica tende a interferir na soberania e nas competências constitucionais dos Estados-nação, ao reduzir a sua capacidade para implementar políticas específicas e universalizantes, gerando situações de desigualdades sociais e processos antidemocráticos que ameaçam a cidadania, e em que são praticamente nulas as possibilidades de qualquer controle por parte significativa da população. Por outro lado, os Estados-nação tendem a formar blocos comerciais e econômicos supranacionais que assumem parte das competências estatais, embora continue cabendo a cada Estado-nação regular e ampliar a cidadania. A tensão resultante destas novas funções estatais (agora considerando também os diversos espaços supra e subnacionais) coloca em questão a noção de cidadania, visto que exige que esta seja ampliada para além do espaço do Estado-nação e que contemple a necessidade de regular direitos universais como a proteção do meio-ambiente, o acesso às novas tecnologias, expansão dos direitos aos estrangeiros e a igualdade entre os gêneros, dentre outros.

Mishra (1999) escreve que o contexto atual de crise econômica coloca em questão os direitos sociais, por causa sobretudo da sua natureza universalizante e coletiva, enquanto que os direitos civis e políticos tendem a se ampliar. Diferentemente dos direitos civis e políticos que têm uma natureza processual, os direitos sociais têm um caráter substantivo que interfere na economia, visto que requerem recursos financeiros e a sua respectiva distribuição: "O que é um facto, quer se queira quer não, é que a concessão de direitos sociais entra em conflito com os direitos econômicos ou de propriedade, um dos direitos fundamentais das sociedades capitalistas liberais" (Mishra, 1999: 172). Esta conjuntura é muito distinta da que configurou os Estados-providência em que os direitos sociais foram considerados elementos constitutivos dos direitos humanos básicos. Todavia, a revalorização da dimensão do mercado colocou os direitos sociais na defensiva, sendo necessário uma revisão, do ponto de vista ideológico e teórico, dos seus fundamentos anteriores. Tomando como exemplo a questão da seguridade, Mishra propõe que o ponto de partida para essa revisão seja a

comunidade e a reafirmação do valor universal dos direitos sociais, equiparando-os às categorias econômica e política e ampliando-os às sociedades orientais. É a partir dos padrões comunitários que se pode pensar o coletivo, ir além dos direitos individuais, e estabelecer padrões sociais básicos adequados às condições de desenvolvimento de cada país. Este mesmo autor propõe ainda um novo pacto, similar ao que garantiu o poder político à social-democracia após a II Guerra, e que hoje é questionado pelos dois pólos referenciáveis quer à *direita* quer à *esquerda*. No seu entender, "se a globalização é inevitável, que o seja de uma forma regulada e não desregulada" (Mishra, 1999: 178).

Do meu ponto de vista, a proposta de Mishra (1999) supõe medidas que estabeleçam limites e compromissos mínimos ao capital de modo a amenizar o atual agravamento das desigualdades. O autor, ao apontar a possibilidade do consenso societal que edifica a proposta dos padrões sociais básicos, parece não levar em conta os interesses antagônicos que alimentam a luta de classes, e também que o agravamento social, provocado pelo aumento da pobreza e das inseguranças, tem como uma das causas a fragilidade da organização das *classes subalternas* diante do avanço do mercado. Alguma fragilidade desta proposta poderá decorrer do fato de o autor supor a viabilidade de os Estados nacionais centrais firmarem facilmente compromissos na direção dos padrões básicos. De fato, o que se verifica parece ir em sentido oposto. Isto é, ao mesmo tempo em que os Estados centrais agem como protagonistas no desmantelamento dos sistemas de proteção social, esta proposta é apresentada aos países periféricos como a única saída para a sua inserção no mercado globalizado.

Santos (1998), ao analisar o processo de reforma do Estado encaminhado pelos mais diversos países, aponta que a destruição da articulação entre as estratégias de acumulação, confiança e hegemonia, presente no Estado-providência, fortalece a estratégia da acumulação visto que o Estado se compromete agora a gerir e a legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global, no sentido de submeter todas as interdependências à lógica mercantil. Neste processo,

*"o capitalismo global e seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável"* (Santos, 1998: 8).

Com efeito, destruída a articulação que fundamentava o Estado-providência, a reforma do Estado atingiu a dimensão adequada à garantia da *governabilidade*. Nesse processo, Santos (1998) reconhece dois momentos. O primeiro momento, corresponde ao período de ofensiva do neoliberalismo até o início da década de 90, em que o Estado é considerado irreformável, ou seja, "é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário, ao funcionamento do mercado" (Santos, 1998: 10). A discussão girou em torno da distinção entre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado, retomando, assim, um debate do século XIX. Esse período atingiu seu ponto máximo, expondo ao mesmo tempo seus limites, com a crise desencadeada nos países da Europa Central e do Leste, em que emergiu um submundo de máfias, violências, corrupção política e aumento das tensões sociais motivadas pelo crescente desemprego.

Diante do caos, a alternativa foi tomar um novo rumo. A reorganização do movimento social contra as medidas e a análise da situação mostrou que "só um Estado forte pode produzir eficazmente sua própria fraqueza" e "como toda a desregulamentação envolve regulamentação, o Estado, paradoxalmente, tem de intervir para deixar de intervir" (Santos, 1998: 11). Assim, na década de 90 a

reforma do Estado partiu do pressuposto de que o Estado é reformável e que a sociedade, diga-se o *terceiro setor*<sup>4</sup>, deve ser o parceiro privilegiado.

Muitos autores concordam que o *terceiro setor* é de difícil definição dada a sua amplitude, heterogeneidade, raízes ideológicas e herança histórica, acrescentam ainda que nem sempre se pode garantir no *terceiro setor* uma gestão democrática. Mas, de modo geral, algumas características comuns ao *terceiro setor* giram em torno da necessidade do financiamento público para o funcionamento das entidades, da sua estruturação em torno das opções religiosas ou ideológicas e do reconhecimento enquanto entidades que prestam serviços de carácter público. As entidades reivindicam também a autonomia na organização e gestão e se colocam como alternativa às formas de intervenção do Estado. As diferenciações estão no grau de participação do Estado na prestação dos serviços e no financiamento das entidades e na existência de instrumentos institucionais que formalizem a relação Estado/*terceiro setor*.

Quanto ao Estado, o que está em crise é a sua capacidade de implementar políticas de proteção social, enquanto permanece o seu carácter classista e se mantém seus respectivos instrumentos de poder e repressão, intervindo, na condição de agente privilegiado, no processo de acumulação nacional e supranacional. Sem dúvida, hoje, o maior desafio é compatibilizar a estratégia da legitimação com a estratégia da acumulação, e nesse processo o *terceiro setor* vem assumindo um papel importante, embora ainda pouco definido, principalmente no que diz respeito a sua participação nas etapas do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas estatais. Um outro dado que merece ser levado em consideração é que o *terceiro setor* ressurgue num contexto de crise econômica em que muitas das entidades são organizadas para responder ao desamparo dos trabalhadores, e das suas famílias, frente ao desemprego e ao processo de reestruturação produtiva. Isto no entanto, não significa que haja competição entre o Estado e o *terceiro setor*. Há, pelo contrário, uma interdependência que pouco tem mudado nestes últimos anos, embora permaneça uma certa ambigüidade nessa relação, em que limites entre o Estado e o *terceiro setor* ainda não estão claros, o que tem refletido, dentre outras, a tensão do Estado nas suas opções de intervenção no campo econômico e social (Ranci, 1995, Sarasa, 1995, Santos, 1998). Portanto,

*"(...) é grande o risco de o terceiro sector ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade - cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna - mas para actuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos sectores progressistas obtidas no período anterior" (Santos, 1998:24).*

## **A Reforma do Estado Brasileiro: processos e contradições**

Em agosto de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do Estado brasileiro. Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988. Amparado pela popularidade e legitimidade adquiridas nas urnas, o novo Presidente inicia o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado pretendendo reduzir o "custo Brasil", solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (Cardoso, 1998). Com esse objetivo, enquanto empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulação da economia e a

<sup>4</sup> Verificar em Santos (1998).

flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas.

Alguns estudos apontam que a inserção no mundo globalizado não se dá nas mesmas condições para os diversos países. Nas economias periféricas e semiperiféricas,<sup>5</sup> como o Brasil, a globalização não elimina (antes agrava) a relação de dominação centro/periferia presente em outros momentos do capitalismo. Nesse sentido, alguns autores têm demonstrado que o maior volume de investimentos continua se dando entre os EUA, o Japão e a União Européia (Chesnais, 1996, Martins, 1999). A América Latina, por exemplo, apesar de possuir uma população equivalente ao conjunto da UE e Japão, se reproduz "com apenas 8,8% do produto e 4,4% do comércio mundial" (Martins, 1999). Enquanto isso, o Brasil, não figura como uma das melhores opções de investimento para o capital produtivo. As altas taxas de juros têm atraído apenas capital especulativo, provocando um dano irrecuperável para a economia brasileira. Dessa forma, "o caminho neoliberal para o Primeiro Mundo, portanto, não é senão um mito, habilmente manejado pelas classes e frações que atualmente detêm a hegemonia no sistema capitalista internacional" (Borón, 1996: 77).

Arrighi (1998), que questiona alguns estudos sobre a relação centro/periferia baseados unicamente nos critérios de industrialização e troca desigual entre os países, acrescenta outros mecanismos que interferem nessa relação, como as transferências unilaterais de mão-de-obra e de capital as quais estão sob as influências das mudanças inerentes às transformações do sistema capitalista. Assim, mesmo que a capacidade de apropriação dos benefícios da divisão mundial do trabalho se modifique, os Estados não apresentam iguais condições ou oportunidades para se apropriarem do avanço da riqueza produzida mundialmente. Daí a *ilusão do desenvolvimento*. Além disso, a produção/apropriação/distribuição da riqueza mundial entre Estados não se alteram facilmente o que implica que dificilmente haverá mudanças nas relações centro/semiperiferia/periferia.

A reforma do Estado brasileiro, embora presente no debate político desde a década de 80, adquiriu centralidade no governo de Fernando Henrique Cardoso com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado através dos quais se desencadeou a ofensiva governamental no sentido de impor as mudanças que se seguiram. O Governo passa a assumir neste contexto um discurso que veicula o pressuposto de que o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, é o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial. A alternativa para a resolução desta crise, também no Brasil, passa por uma reforma do Estado. Na opinião do então Ministro da Administração e Reforma do Estado,

*"A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da*

---

<sup>5</sup> Para caracterizar a posição dos Estados nacionais no sistema capitalista mundial apoio-me em Arrighi (1998) que combina os critérios de industrialização, transferência de mão-de-obra e de capital e a capacidade de se apropriarem dos benefícios da divisão mundial do trabalho. "Os Estados posicionados no agrupamento superior se apropriam de uma parcela desproporcional dos benefícios da divisão mundial do trabalho e, nesse sentido, constituem o núcleo orgânico da economia capitalista mundial. Os Estados posicionados no agrupamento inferior colhem os benefícios que, no máximo, cobrem os custos a longo prazo da participação na divisão mundial do trabalho e constituem a periferia da economia capitalista mundial. Os Estados posicionados no agrupamento intermediário (Estados semiperiféricos) se apropriam dos benefícios que excedem os custos a longo prazo da participação na divisão mundial do trabalho, mas menos do que é necessário para manter o padrão de riqueza estabelecido pelos Estados do núcleo orgânico" (Arrighi, 1998: 215).

*redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo."*

*"(...) esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado (...)" (Bresser Pereira, 1997: 7-9).*

Apesar do diagnóstico anterior, Bresser Pereira, na condição de Ministro da Administração e Reforma do Estado, afirmou ser contrário à proposta neoliberal de *Estado mínimo*, pois seu "objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo", permitindo uma combinação e complementaridade entre o mercado e o Estado como pressuposto básico ao bom funcionamento do sistema econômico e do regime democrático. Apontou o modelo de *Estado social-liberal* como capaz de assumir o papel de "estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada". A reforma do Estado passa necessariamente pela

*"recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento" (Bresser Pereira, 1997: 17).*

Na proposta do Ministério da Administração e Reforma do Estado, o Estado social-liberal *"(...) detém esse poder (de legislar e punir, de tributar e realizar transferências de recursos) para assegurar a ordem interna - ou seja, garantir a propriedade dos contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social" (Bresser Pereira, 1997: 22).* Este novo modelo almeja ser social e liberal, democrático e submetido ao controle social, ou seja, um Estado

*"que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais - que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura, assistência social - e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade da provisão desses serviços" (Bresser Pereira & Grau, 1999:17).*

Dessa forma, o *Estado social-liberal* não seria nem um *"Estado social-burocrático que contrata diretamente professores, médicos e assistentes sociais para realizar de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos"*, nem tampouco um *"Estado neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais"* (Bresser Pereira & Grau, 1999: 17).

Segundo Cardoso (1998), o primeiro passo para a reforma do Estado foi dado com o Plano Real, ainda no governo do presidente Itamar Franco, através do qual se reorientou a economia e os gastos públicos; logo depois foi criado o Fundo Social de Emergência que estabeleceu o controle dos gastos públicos e, em seguida, se adotou a racionalização da gestão incluindo "a flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações" (Cardoso, 1998:9). A conclusão destas etapas foi considerada por Cardoso como condição básica necessária ao Estado brasileiro para enfrentar o desafio de dinamizar a sua economia, podendo, assim, retomar os investimentos em infra-estruturas e em projetos sociais.<sup>6</sup> Para o sucesso desse processo, o

<sup>6</sup> Algumas informações divulgadas na imprensa contrariaram o otimismo do Governo. O acordo com o FMI, em 1999 resultou em significativos cortes no programa de gastos sociais, por exemplo: o Programa de Assistência Integral à Criança e ao Adolescente dos R\$ 109,9 milhões destinados inicialmente, restaram R\$ 22,8 milhões perfazendo uma redução de 79,25%; o Programa de Apoio ao Combate do Trabalho Infante-Juvenil, de R\$ 60 milhões para R\$ 30 milhões, 50% a menos para as crianças que trabalham nas carvoarias,

Presidente convoca "uma cidadania ativa e solidária, que deseja não apenas usufruir de seus direitos mas encontrar espaços públicos nos quais possa exercer seus deveres", visto que, hoje, não é possível "generalizar privilégios ou 'direitos', dada a crise fiscal (...)" (Cardoso, 1998: 11).

O Governo identificou quatro grandes problemas que o Estado brasileiro devia enfrentar: o tamanho do Estado; a necessidade de redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da *governança* e da *governabilidade*<sup>7</sup>. Com o objetivo de sanar estes problemas e de "quebrar com o clientelismo e o burocratismo", a intervenção do governo nos programas de infra-estrutura foi realizada em parceria com a iniciativa privada; os programas sociais foram descentralizados administrativamente para as esferas subnacionais e em parceria com o *terceiro setor*, e o controle das políticas sociais tem ocorrido através das agências reguladoras. Assim, o projeto de reforma do Estado brasileiro está ancorado sob três eixos básicos: a privatização, a publicização e a terceirização.

A privatização foi apresentada como uma grande oportunidade do Governo para promover a arrecadação de recursos a fim de equilibrar a economia; no entanto, tem-se mostrado muito eficiente para formar novos monopólios privados, principalmente nos setores de água, de saneamento, de energia elétrica e de telecomunicações. Infelizmente, os dados divulgados pela imprensa, ou alguns outros estudos, não indicam que a defesa do patrimônio público ou da economia nacional tenham estado na agenda do amplo projeto de privatização. No projeto não constavam medidas que exigissem alguns compromissos por parte dos compradores, como investimentos que dinamizassem a economia nacional ou limites à importação e remessas dos lucros para o exterior.

De modo geral, podemos dizer que o processo teve um primeiro momento em que se centrou na campanha de desmoralização das empresas públicas e no esgotamento dos recursos do Estado, criando as bases para o segundo momento, em que se justificou a privatização como uma alternativa para atrair dólares e com isso reduzir a dívida externa e interna do país. O terceiro momento foi marcado pelo aumento do número das reclamações por parte dos usuários dos serviços privatizados, pelo aumento da dívida interna e externa do país, pela formação de novos monopólios ou oligopólios e pelas remessas, para o exterior, dos vultuosos lucros dos novos donos das empresas privatizadas (Biondi, 1999)<sup>8</sup>. Em todo esse período a participação dos meios de comunicação foi fundamental para a construção de um consenso em torno da necessidade da privatização (Ouriques, 1997, Biondi, 1999).

A *publicização* consiste em criar *organizações sociais*, ou seja, em "transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal" (Bresser Pereira, 1997) com a função de gerenciar e de executar serviços como a administração de hospitais, universidades, museus, creches, ambulatórios. Essas *organizações sociais* serão financiadas pelo Estado mas administradas por grupos privados sem fins lucrativos.

Para Bresser Pereira, a importância das *organizações sociais* decorre da necessidade "*de proteger os 'direitos republicanos': os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato público e não capturado por interesses particulares*" (Bresser Pereira, 1999:21). Propõe-se refundar a

---

canaviais, nas olarias; o Programa de Apoio à Criança Carente, de R\$ 247,1 milhões para menos de 28,73%. Enquanto isso os Encargos Financeiros da União – EFU – para pagar os juros e amortização das dívidas interna e externa receberam dotação de R\$ 91 bilhões, R\$ 25 bilhões a mais que no ano de 1998. Isto representa uma despesa diária superior a R\$ 250 milhões (Linha Direta, Março de 1999).

<sup>7</sup>Para Diniz governabilidade "refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade" e *governance* "refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses (Diniz, 1996: 22).

<sup>8</sup> Para informações mais detalhadas sobre as privatizações é importante verificar o excelente trabalho de Biondi (1999).

República para proteger a *res pública*. Entretanto, Pietro (1998) alerta para os riscos que as mudanças em andamento podem trazer aos direitos do cidadão e ao patrimônio estatal. O primeiro risco apontado é quanto a insegurança jurídica provocada pela ineficiência e lentidão do Poder Legislativo na apreciação das emendas, pelo excessivo fortalecimento do Poder Executivo, demonstrado pelo número de edição de Medidas Provisórias<sup>9</sup> e pela deficiência do controle do Poder Judiciário. O segundo risco, decorre da criação das *organizações sociais* em virtude da transferência para estas instituições de atividades, bens públicos, móveis e imóveis e até uma parcela do orçamento. Estas *organizações sociais* por não estarem sujeitas às normas do direito administrativo, estão livres da obrigação de concurso público, de controles formais por parte do Estado, ficando sujeitas apenas à avaliação dos resultados. Para a autora “é a *res-pública* que está sendo privatizada, porque está sendo posta nas mãos do particular para ser administrada, pretensamente, no interesse público, sob as regras predominantemente do direito privado” (Pietro, 1998).

Ainda que eu concorde com as observações de Pietro penso ser necessário pontuar que apesar do Estado burguês se apresentar como representante dos interesses gerais da sociedade, parte do seu aparato político-institucional tem sido utilizado no sentido de garantir os interesses das classes dominantes. Desse modo a ampliação dos espaços de participação ou a implementação de políticas estatais de recorte mais social não retiram o seu caráter de classe.

O terceiro eixo básico, é a terceirização através da qual o Governo transfere para o setor privado, mediante contratos, serviços auxiliares ou de apoio” como a limpeza, o processamento de dados e o transporte.

Baseado nesses três eixos básicos o Governo redefine as suas áreas de atuação, distinguindo as atividades exclusivas do Estado, dos serviços sociais e científicos e da produção de bens e serviços para o mercado. Dentre as atividades exclusivas do Estado estão destacadas as funções de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas e fomentar. Os serviços sociais e científicos serão financiados pelo Estado e prestados por organizações não-estatais. O Ministério da Administração e Reforma do Estado, nas palavras de Bresser Pereira, entende que essas atividades têm um caráter competitivo e não se enquadram nas funções que envolvem o poder de Estado, dessa forma podem ser financiadas pelo Estado mas gerenciadas pela iniciativa privada, disputando clientela, numa condição de “quase-mercado”.

Le Grand (1996) construiu o conceito de *quase-mercado* analisando as modificações na política social, por volta de 1988, na Inglaterra, durante o governo de Thatcher. Este conceito pretende explicar a relação atual entre os pilares do Estado e do mercado. Nesse sentido, os *quase-mercados* “*son 'mercados' porque sustituyen a los proveedores estatales monopolísticos por proveedores independientes que actúan en competencia. Son 'cuasi' porque se diferencian de los mercados convencionales en varios aspectos*” (Le Grand 1996:261). Dentre os aspectos distintivos, o autor aponta a competição entre as instituições por recursos públicos ou contratos, a compra dos benefícios ocorre através dos vales e não por meios monetários e o consumidor em algumas situações é representado na escolha e compra do serviço por um terceiro.

Estas diferenças podem ser encontradas tanto do lado da oferta quanto da demanda. No que diz respeito à oferta, a dimensão do mercado se encontra na competição por clientela entre as diferentes empresas produtoras ou provedoras de serviços. Todavia, as organizações independentes não visam necessariamente o lucro e não têm proprietários privados. Geralmente são cooperativas ou organizações mutualistas. Quanto à demanda, o usuário adquire o serviço, não

<sup>9</sup>Medidas provisórias: Sarney: 138 MP em 1.825 dias de governo ou seja, 1 a cada 13 dias; Collor: 160 Mps em 870 dias de governo, ou seja, 1 a cada 5 dias; Itamar Franco: 505 Mps em 790 dias de governo, ou seja, 1 por dia; FHC: 1.024 Mps, ou seja, 2 por dia (Folha de S. Paulo: 21/12/96).



necessariamente por meios monetários, mas pode adquiri-los através de vales fornecidos pelo Estado para pagar o serviço ou ainda ter um representante que decide qual serviço que o usuário deve comprar.

Acredito que os aspectos que conferem a determinadas medidas o caráter de *quase-mercado* não modificam a penetração de elementos do mercado nas políticas estatais. Partindo do pressuposto de que o mercado é uma construção sócio-política e que no âmbito da mercadoria "*é uma instituição que coordena ex post as estratégias de múltiplos agentes em competição, inicialmente independentes, mas no fim interagindo através da formação de preços*" (Boyer, 1996: 121), os bens de consumo coletivo, nos termos como estão sendo oferecidos, constituem uma mercadoria disponível àqueles que tiverem recursos financeiros ou equivalente (os vales) para adquiri-los. Essa mercadoria submeter-se-á às regras da oferta e da demanda, e o consumidor, antes cidadão, firmará um contrato privado para a compra desta mercadoria, que poderá ser concretizado através de meios monetários ou de vales (com valor monetário).

Uma das particularidades da recepção dos *quase-mercados* foi o apoio social que tiveram tanto da esquerda e como da direita, em virtude, principalmente, dos problemas detectados no sistema de prestação de serviços do Estado-providência. Enquanto a direita criticava o volume de recursos disponibilizados para o sistema de proteção, o corporativismo da burocracia, a qualidade e a falta de liberdade dos usuários em escolher os serviços, a esquerda, o criticava principalmente pela ineficiência, pelo não atendimento dos interesses dos mais pobres e marginalizados e pela falta de alternativa na escolha dos serviços pelo usuário. Ambos os setores concordam que as medidas de *quase-mercados* podem garantir o aumento da oferta de serviços e a respectiva liberdade de escolha; a competição pode evitar o desperdício de recursos e aumentar a eficiência; os pobres e marginalizados podem receber mais recursos considerando que as medidas serão diferenciadas para os interesses e necessidades de cada segmento (Le Grand, 1996).

Afonso, interpretando o pensamento de Andrew Gamble, escreve que, nos países centrais, a emergência de políticas sociais orientadas pelo caráter do *quase-mercado* é uma característica do período em que chega ao poder a chamada *nova direita* - governos que adotaram políticas que combinaram a "defesa da livre economia, de tradição liberal, com a defesa da autoridade do Estado, de tradição conservadora" (Afonso, 1998: 154). O resultado foi uma relação de conflito e complementaridade que permitiu a convivência entre medidas descentralizadoras e não-intervencionistas e medidas centralizadoras e intervencionistas. Essas contradições e tensões reforçam a esfera do Estado, que passa a ser, ao mesmo tempo, forte e intervencionista, colocando, assim, limites à realização do livre-mercado. Entretanto, isso não se constituiu em incapacidade do projeto neoliberal em realizar seus princípios, mas significa que elementos conjunturais e estruturais, constitutivos da relação Estado/mercado, impediram a realização, na sua pureza, do *livre-mercado* ou do *Estado-mínimo*. Portanto, embora a *nova direita* valorize o mercado, este "não ressurgiu como um processo espontâneo, completamente fora do âmbito do Estado, mas como um sistema promovido e controlado, em grande parte, pelo Estado" (Afonso, 1998: 156).

Ball (1995), em sua análise sobre a orientação de mercado nas políticas educacionais, alerta que embora os "teóricos do mercado" realcem que no sistema privado a soberania do consumidor seja valorizada e todo o serviço organizado e planejado para atender às suas necessidades, o que se observa é uma valorização do auto-interesse financeiro dos empresários da área educacional que para sobreviverem à lógica da competição direcionam as suas ações ao consumidor com condições de comprar o serviço em oferta. Isto cria uma situação em que os produtores têm autonomia para ofertar e estratificar os serviços de acordo com a capacidade de compra do consumidor, visto que "a autonomia do produtor é alta, mas a capacidade de resposta às reivindicações do consumidor é baixa" (Ball, 1995:214).

Concordo com a perspectiva de Le Grand quando aponta que a mudança de um sistema de promoção público monopolista para um sistema de promoção constituído por um leque de instituições privadas que oferece serviços de consumo coletivo não garante a liberdade de escolha e a melhoria dos respectivos serviços. Há uma clara distinção entre ter potencialmente a capacidade de escolha e escolher. Por um lado, é possível ocorrer uma falsa liberdade de escolha visto que o usuário pode não dispor de serviços que atendam as suas necessidades ou que estejam próximo de sua residência, ou, ainda, não dispor de elementos informativos e formativos que balizem a sua decisão (Le Grand, 1996, Ball, 1995). Por outro lado, a escolha se restringe à instituição que presta o serviço mas não à forma como o serviço é prestado. Além disso, nos casos em que se exige algum pagamento pelo serviço prestado, o indivíduo pode não ser aceito pela instituição caso não tenha os recursos financeiros disponíveis, embora necessite da assistência. Quanto à qualidade, a definição de parâmetros é essencial e estratégica para a avaliação do desempenho das instituições. O usuário não tem como exigir melhorias se teoricamente pode escolher outro provedor ou se não tem acesso aos parâmetros de alta qualidade. Portanto, na defesa da liberdade de escolha a responsabilidade recai sobre o consumidor, na sua capacidade de fazer a escolha certa, enquanto o Estado se retira do foco de pressão pela melhoria dos serviços.

A redução dos custos dos serviços pode implicar em redução da qualidade, visto que a adequação às condições de competitividade do mercado tende a exigir cortes de pessoal e de despesas para racionalizar e aumentar a produtividade, além dos necessários investimentos em propaganda para atrair clientes. Pode ocorrer ainda uma seletividade da clientela, isto porque "a seleção é - e se tornará cada vez mais - um 'argumento de venda', isto é, a qualidade daquilo que compramos depende da qualidade daqueles que nos acompanham nessa compra" (Ball, 1995:205).

As reflexões aqui apresentadas indicam que as medidas de *quase-mercados* contêm elementos que colocam em questão o caráter universalista e a solidariedade presentes nas políticas sociais do Estado-providência, assim como provocam mudanças nos valores sociais e, conseqüentemente, na concepção de justiça social ao introduzirem critérios de avaliação pautados essencialmente na eficiência, ao estabelecerem como parâmetro essencial a satisfação do consumidor individual, e ao diversificarem as relações de trabalho. O cidadão deixa de compartilhar direitos iguais e universais, enquanto isso, o mérito e a disponibilidade financeira determinam o *direito* de ter acesso aos bens de consumo coletivo. Portanto, não me parece que a promoção das políticas estatais sob a forma de *quase-mercados* induz mudanças que apontem à tendência à melhoria da qualidade e do acesso aos serviços por parte dos setores mais empobrecidos da população.

No contexto do Brasil, a reforma do Estado pretende "universalizar o acesso" (Cardoso, 1998: 12) e não o direito, daí as medidas restritivas relativas às políticas estatais cujo princípio fundante é a universalização do direito. Portanto, é possível dizer que, neste momento, "*há direitos especiais para os militares e outros para civis, há direitos para funcionários especiais, os de carreira de Estado, e não-direitos para os demais funcionários civis; há direitos para trabalhadores estáveis e não-direitos para trabalhadores temporários (...)*" (Oliveira, 1998: 17).

Quanto ao controle social, a proposta de reforma do Estado brasileiro apresenta três formas: o controle do mercado através da competitividade; o controle do Estado através da fiscalização e do sistema jurídico, e o controle da *sociedade civil* através de suas organizações civis, participando dos conselhos administrativos das *organizações sociais*, do processo eleitoral, dos plebiscitos, etc. Essas formas de controle previstas são de caráter informal e eventual, têm como referência o critério da relação custo/benefício, da apresentação de resultados e estão sob a responsabilidade de instituições historicamente

questionadas pelas *classes subalternas*<sup>10</sup>. Enquanto isso os mecanismos que apontam para uma ação coletiva e organizada das classes e para a participação no processo decisório da política social são enfraquecidos ou excluídos. Com o objetivo de deslegitimar o controle nas políticas estatais através dos mecanismos de participação conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, o Governo investe contra as organizações populares, desmoralizando-as ao identificá-las negativamente com os interesses corporativos de grupos particulares. No lugar desses mecanismos está proposto, por um lado, um sistema de controle disperso, individual e espontaneista, e por outro lado, aponta as organizações, geridas por um grupo privado específico, como expressão da democracia direta. Oliveira (1998), escreve que é um engodo a face antiestatal do presidente Fernando Henrique Cardoso, visto que o neoliberalismo necessita de uma forte intervenção estatal e concentração de poder no Executivo para impor suas medidas de contenção de gastos sociais. Nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso:

*"Fazem-se reformas para colocar o Estado no diapasão do tempo: para conviver com uma sociedade mais informada, que toma crescentemente as contas do governo; com uma economia mais dinâmica e empresarial, que requer um Estado mais competente para ser estimulada e, tanto quanto necessário, orientada; e com uma cidadania mais ativa e solidária, que deseja não apenas usufruir de seus direitos mas encontrar espaços públicos nos quais possa exercer seus deveres"* (Cardoso, 1998: 11).

Na verdade, apesar do Governo divulgar que ampliou os espaços de participação da *sociedade civil* é o Estado quem tem avançado no seu controle sobre a sociedade. As agências reguladoras são instituições administrativas cujos funcionários são indicados pelo Executivo "em bases de conhecimento técnico e competência administrativa e aprovados pelo Senado" (Cardoso, 1998: 10). Através desse arranjo institucional o Governo pretende evitar os *lobbies*, quebrar o clientelismo e o burocratismo. Na opinião de Oliveira (1998) "tal reforma não passa de uma perigosa farsa", considerando que os recursos e os funcionários são do Estado e as iniciativas da *sociedade civil* são reprimidas ou colocadas em seu lugar uma agência governamental para administrar as carências e submetê-las aos interesses da agenda política do Governo. Portanto, "*não há nenhuma 'sociedade civil' autogerindo-se: trata-se dos mesmos funcionários, cientistas e auxiliares, que estão na administração dessa nova entidade da 'sociedade civil' (...)*", enquanto isso, "*perigosamente o governo transforma em administração os dilemas da direção científica, entre os quais se coloca, não como um mero acessório, a própria questão dos recursos financeiros para gerir a nova entidade. A tecnologização da política, que aparece sob as formas de sua 'administrabilização, é um dos traços mais perigosos do totalitarismo"* (Oliveira, 1998: 17).

A partir do exposto penso que a proposta do governo de Fernando Henrique Cardoso promove uma radical alteração no caráter das políticas sociais e na relação do Estado com as *classes subalternas*. Os serviços considerados essenciais para a realização da cidadania como a saúde, a educação e o saneamento, que na Constituição Federal de 1988 são considerados direito do cidadão e dever do Estado, são transformados em serviços sujeitos à competitividade e à lógica do mercado. A prestação desses serviços pelas chamadas *organizações sociais* parece ser uma clara transferência do patrimônio público para as mãos de particulares, considerando que o financiamento, as

<sup>10</sup>Em 1998, no incidente da falta de fornecimento de energia elétrica pela Light, Fernando Henrique Cardoso declarou, através do Porta Voz da Presidência da República, que os problemas de fornecimento de energia elétrica no Rio "deixaram de ser uma questão do governo" visto que a fiscalização e regulação do setor estão sob a responsabilidade da ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica (Folha de SP, 18/02/98).

instituições e os funcionários têm como origem o Estado. Os funcionários<sup>11</sup> serão estatais mas sem o Regime Jurídico Único Público; o financiamento seguirá a lógica de competitividade e a apresentação de resultados administrativos; o controle sobre o funcionamento das organizações sociais será limitado visto que os usuários não terão acesso aos conselhos administrativos. A fiscalização dessas organizações será efetivado pelas próprias agências do Estado segundo o critério dos resultados alcançados.

O Governo, ao apresentar a reforma como essencialmente administrativa e indiferente a qualquer pressão política,<sup>12</sup> ao mesmo tempo em que aponta a politização das demandas por políticas sociais como elemento prejudicial à eficiência do Estado desloca o eixo da discussão para a relação custo/benefício, evitando qualquer questionamento ao processo de exclusão em curso com a privatização de serviços essenciais e a desregulação da economia. Portanto, hoje, o principal desafio às *classes subalternas* é encontrar formas organizativas que permitam barrar o processo de exclusão política e social desencadeado pelas propostas do Governo.

## Bibliografia

AFONSO, Almerindo Janela (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional*. Braga, Universidade do Minho.

ABRAHAMSON, Peter (1995). "Regimenes Europeos del bienestar y politicas sociales". In: SARASA, Sebastián e MORENO, Luis (comp.). (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

ARRIGHI, Giovanni (1997). *A ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.

BALL, Stephen J. (1995). "Mercados educacionais, escolha e classe social: o mercado como uma estratégia de classe". In: GENTILI, Pablo (org.). (1997). *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. Petrópolis: Vozes.

BRASIL. *Constituição federal (1988)*. Brasília: Tecnopriah.

BIONDI, Aloysio (1999). *O Brasil privatizado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

BOYER, Robert (1996). "Estado e mercado: um novo envolvimento no século XXI?" In: BOYER, Robert & DRACHE, Daniel (Dir.). (1996). *Estados contra mercados: os limites da globalização*. Instituto Piaget.

BORON, Atilio A. (1994). *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

BORJA, Jordi (1998). *The role of the citizen in the State reform*. São Paulo: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1997). *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

<sup>11</sup>Bresser Pereira (1997) denomina os servidores públicos ligados aos serviços sociais como a saúde, educação de burocratas sociais.

<sup>12</sup> O Governo para aprovar as reformas da previdência e administrativa ofereceu como recompensa pelos votos a favor recursos orçamentários. Como exemplo, o Ministério da Saúde "garantiu para Estados e Prefeituras a assinatura de convênios em valor equivalente a 80% do previsto nas emendas da área da saúde no Orçamento de 97. Para o saneamento o percentual chegou a 85% ( Folha de SP, 24/03/98).

- BRESSER PEREIRA, Luiz C. & GRAU, Nuria Cunill (orgs.). (1999). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1998). "Notas sobre a reforma do Estado". *Novos Estudos/CEBRAP*, 50.
- CHESNAIS, François (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- DINIZ, Eli (1996). "Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". *São Paulo em Perspectiva*, 4.
- GINER, Salvador (1995). "La modernización de la Europa Meridional: una interpretación sociológica." In: SARASA, Sebastià e MORENO, Luis. (comp.). (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- LE GRAND, Julian (1996). "Los cuasi mercados y la política social". In: Esteve Oroval Planas (org.). (1996). *Economía de la educación*. Barcelona: Ariel.
- HARVEY, David (1992). *Condição pós-moderna*. 7a ed. São Paulo: Edições Loyola.
- MARTINS, José (1999). *Os limites do irracional: globalização e crise econômica mundial*. São Paulo: Fio do Tempo.
- MISHRA, Ramesh (1999). "Para além dos Estados-nação: a política social na era da globalização". *Cadernos de Política Social*. Associação Portuguesa de Segurança Social, 1.
- OURIQUES, Nildo Domingos (1997). "A sedução revolucionária e o Plano Real". In: RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs). (1997). *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di (1998). *Cidadão e sua defesa: a "res pública" e sua defesa*. São Paulo: Ministério da Administração e Reforma do Estado.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995). "Sociedade-providência ou autoritarismo social?". *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 42.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, et al. (1998a). *Uma visão solidária da reforma da Segurança Social*. Lisboa: União das Mutualidades Portuguesas e Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998b). *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- SARASA, Sebastià (1995). "La sociedad civil en la Europa del sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas". In: SARASA, Sebastià e MORENO, Luis. (comp.). (1995). *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- SILVA, Ilse Gomes (1996). *Conselho Municipal de Saúde: um mecanismo de democratização ou de cooptação?* São Luís: Universidade Federal do Maranhão, dissertação de mestrado.
- SPOSATI, Aldaiza & LOBO, Elza (1992). "Controle social e políticas de saúde". *Cadernos do CEAS*, 139.