

NOTAS SOBRE A REFORMA DO ESTADO

Fernando Henrique Cardoso

RESUMO

O artigo trata dos processos de reforma do Estado no Brasil, definindo-os como coerentes com os novos paradigmas político-ideológicos vigentes nos grandes Estados ocidentais. A "onda rosa", como tais paradigmas vêm sendo chamados, consistiria no reconhecimento da inevitabilidade do mercado como agente alocador de recursos e, dadas as suas imperfeições, no caráter imperativo da ação pública (mas não necessariamente estatal) para a redistribuição de rendas e o bem-estar social. Propugna-se que a reforma do Estado brasileiro, tradicionalmente centralizador e voltado a interesses particularistas, tenha por princípio orientador a universalização do acesso aos serviços sociais básicos mediante a racionalização e democratização dos recursos e órgãos públicos.

Palavras-chave: reforma do Estado, governo Fernando Henrique Cardoso; universalização dos serviços públicos.

SUMMARY

This article deals with the process involved in reforming the State in Brazil, arguing that it is consistent with the new political and ideological paradigms currently in force within the major Western states. This "rosy wave", as these paradigms have been called, consists in recognizing the inevitable character of the market as an agent for allocating resources while, at the same time, given the market's imperfections, taking into account the imperative character of public action (not necessarily by the State) to redistribute income and to guarantee social welfare. The author argues that since the Brazilian State has been traditionally both centralized and directed towards certain private interests, its reform would have to adopt as an organizing principle the universal access to basic social Services through a rationalization and democratization of both resources and public organs.

Keywords: reform of the State; Fernando Henrique Cardoso administration; universalization of public Services.

Estas notas referem-se apenas a alguns processos em curso no Brasil para assegurar, ao mesmo tempo, ao governo maior capacidade para tornar efetivos seus propósitos por meio de políticas públicas, e aos cidadãos, maior controle das decisões e das ações do governo.

Não me referirei, portanto, à grande temática relativa à crise fiscal do Estado contemporâneo, aos debates da década de 80 sobre o neoliberalismo que propunha o "Estado mínimo", nem mesmo às questões da "governabilidade" (ou seja, a capacidade política de sustentar os governos) ou do que os burocratas internacionais chamaram de "governança" (a capacidade administrativa e gerencial para implementar as decisões do governo).

Sobre estes temas, de forma competente, bem como sobre outros aspectos relevantes da reforma do Estado, existe um trabalho abrangente do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira que poderá ser consultado¹.

Antes, entretanto, de entrar no assunto mais terra-a-terra do que o atual governo está fazendo para reconstruir em novas bases o Estado brasileiro, creio ser útil alguma referência mais geral ao clima político-ideológico que parece prevalecer neste fim de século (ou, melhor, na virada do milênio) nos países que, no Ocidente, deram margem tanto à formação do Estado nacional como à sua transformação para fazer face aos desafios da nova etapa do desenvolvimento do capitalismo internacional e à emergência do que os sociólogos chamavam, em décadas passadas, de "sociedades de massa". Estas tornaram-se viáveis graças às novas técnicas de comunicações de massas informatizadas e à universalização da cidadania, dando força às formas de sociabilidade das sociedades civis.

Refiro-me ao que em linguagem jornalística vem sendo chamado, na Europa, de "onda rosa" e à predominância, no sentimento popular americano, embora não necessariamente no Congresso, de ânsia por novas formas de solidariedade que minimizem os efeitos desagregadores da precarização do trabalho, do custo (ou da falta) de assistência médica e, no geral, da pouca atenção às questões sociais e ambientais contemporâneas.

Curiosamente, apesar das tradições diversas dos Estados Unidos, da Europa continental e da Inglaterra, as "*stateless societies*" anglo-saxônicas, assim como as sociedades nacional-estatais do Continente, têm sido criticadas por propostas que não são, por um lado, "neoliberais", do Estado mínimo, nem, por outro, de *Welfare State*, de um Estado nacionalizador da economia e provedor integral do bem-estar social.

Em vez disso, os americanos, com as propostas de Robert Reich à frente, tentaram reinventar o Estado, o governo, como eles dizem². E os europeus — seja na versão do Novo Trabalhismo de Tony Blair, seja no pragmatismo bem-sucedido do Partido Socialista português desde os tempos de Mário Soares até agora, com Jorge Sampaio e Antonio Guterres, seja no esforço de Prodi e seus aliados ex-comunistas de colocar a Itália no trilho de Maastricht, como até mesmo no governo do Partido Socialista francês com Lionel Jospin — propõem um novo paradigma de governo.

Para ser simples e direto, todos eles partem de uma constatação: o mercado é uma realidade inescapável, aloca recursos e benefícios sob o imperativo da eficiência capitalista, racionalizadora na técnica organizacional e produtiva (fundindo ciência, tecnologia e organização da produção) e acumuladora de riquezas. Mas não é o mercado que garante, como subproduto, a redistribuição de rendas ou o bem-estar social (a seguridade — saúde, assistência social e previdência) e a coesão da sociedade. Estes elementos, também inescapáveis, não só como imperativo moral das sociedades contemporâneas, mas como fatores de equilíbrio e coesão social, requerem ação pública.

Não obstante, "ação pública" não é a mesma coisa que "ação estatal" ou burocrática, nem os objetivos válidos de distribuição de renda e de

(1) Bresser Pereira, Luiz C. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1997.

(2) Neste artigo, vou referir-me, às vezes, a Estado e governo como se fossem a mesma coisa, à *la* literatura anglo-saxã. Não obstante, em sentido preciso, governo é o conjunto de instituições, mecanismos e pessoas que exercem poder, enquanto Estado refere-se às instituições e mecanismos que asseguram a dominação. O primeiro pode imprimir rumos variáveis, por meio de políticas específicas, ao aparato do Estado. Este reflete mais duradouramente os interesses de classe e dos segmentos organizados da sociedade que dão forma a uma estrutura de controle social e político.

desconcentração da propriedade são alcançados por meio das "nacionalizações" ou do controle estatal de produção.

É óbvio que as novas idéias (que, aliás, não são tão novas assim...) seguem trajetórias diferentes, de país para país. Não se pode pedir que o Partido Socialista francês, que se elegeu contra uma certa vertente liberal, vista a mesma camisa do *Labour* inglês, que ganhou politicamente de outra vertente.

Assim é que, para seguir as pistas do artigo de Samuel Beer sobre o *New Labour*³, Blair, ao se opor a Major, já encontrou um Partido Conservador que desde Margaret Thatcher havia jogado ao mar a tradição *Tory* mais antiga, valendo-se de Gladstone mais que de outras correntes conservadoras, e, portanto, não era mais "estatizante" ou nacionalizante. Na França, o estatismo jamais sofreu abalo equivalente e não seria Jospin quem devesse arremeter contra ele. Mas, na prática, Maastricht e a moeda única continuam sendo as "bússolas", e mesmo as reivindicações operárias contra a Renault belga ou os protestos dos sem-emprego encontram uma barreira na postura racionalizadora do mercado.

Já na Itália, como na Alemanha (apesar de que nesta o partido do governo não se proclama favorável a qualquer *New Labour* inglês ou mesmo à "Nova Democracia" clintoniana), a questão da racionalidade bate de frente com os interesses corporativos e mesmo gerais de uma sociedade acostumada com um Estado que, aos olhos do povo, representa sobretudo uma forma de acomodação dos interesses sociais por meio das pensões e aposentadorias muito amplamente garantidas.

O que eu quero ressaltar, de qualquer modo, é que a nova temática não é "nossa". Ela tem a ver com as conseqüências da internacionalização da produção, com a pressão avassaladora dos mercados competitivos, mas também com a crise fiscal do Estado contemporâneo e, principalmente, com uma mudança profunda quanto aos meios e quanto aos agentes das garantias sociais que são indispensáveis para o funcionamento das sociedades modernas.

É neste sentido que eu acredito que enfrentamos um momento político-ideológico que é "pós": pós-liberal, pós-social-estatismo etc. Na falta de maior concreção para os novos rumos, fala-se tanto de novo: "*New Labour*", "*New Democracy*", como antes Roosevelt falava de "*New Deal*".

Por motivos de luta político-ideológica, assim como por pouca informação, muita gente quer confundir ou confunde esta nova postura com o antigo "neoliberalismo". Mas a verdade é que em qualquer das situações citadas, bem como no Brasil, o que se trata é da reconstrução do Estado para ser capaz de, respeitadas as limitações do mercado, atender com não menor devoção aos anseios de solidariedade e de novas formas de atuação. Nunca, porém, de destruição ou de minimização do Estado e da ação dos governos.

Mas, repito, a *ação pública* é mais ampla e mais eficaz, nas novas condições da sociedade, do que a ação estatal.

Neste ponto quero fazer meu último comentário adicional ao tema principal. Tony Blair (e seus inspiradores, como Anthony Giddens) chamaram a atenção para algo significativo — para a responsabilidade (os

(3) Beer, Samuel. "Liberalism rediscovered". *The Economist*, 07/02/98, pp. 23 ss.

deveres) de cada cidadão e não só para seus direitos. A idéia dos *direitos* torna o Estado, o governo, responsável e ativo no processo social, mas pode alienar, se não bem ressalvada, a responsabilidade e a solidariedade de cada um, dos cidadãos.

Por certo, esta ênfase não nos desobriga de ver o cidadão (sobretudo a massa com cidadania incipiente, como no Brasil) como portador também de direitos que não de ser assegurados pelo Estado. Mas quebra as expectativas tradicionais de um Estado que faz (ou deve fazer) e uma cidadania passiva que recebe (e torna-se cliente ou genericamente reivindicante, mas não construtiva).

Tendo essas considerações como pano de fundo, passo a comentar as reformas que o governo está empreendendo, com o apoio do Congresso e da opinião pública, no Estado brasileiro.

Para começar, nosso Estado, na forma em que foi cristalizado pelas práticas governativas e pela Constituição de 1988, é um resultado híbrido de tendências heterogêneas. *Grosso modo*, ele é a confluência de três, no mínimo, situações e racionalizações distintas: a da era Vargas, a qual teve vários momentos, mas que no fundamental significou o fortalecimento de um Estado intervencionista no plano econômico, com alguma abertura para a "proteção social" no campo dos direitos trabalhistas e da previdência, e certa desatenção aos processos democrático-representativos; a da Constituição de 1946, com acento nos aspectos político-representativos da democracia; e, finalmente, a do período burocrático-autoritário dos governos militares, que enfatizou a tendência intervencionista no plano econômico (embora absorvendo a presença de capitais privados, sobretudo internacionais) e deu espaço a uma certa tecnocracia desenvolvimentista, mas que, obviamente, retrocedeu nos aspectos democrático-representativos, embora talvez tivesse até acentuado os aspectos de "proteção social" de grupos específicos da sociedade.

Está claro que cada governo pode acentuar ou reduzir essas tendências. Juscelino Kubitschek deu ênfase ao desenvolvimento econômico — ampliando o setor privado nacional e internacional no sistema produtivo — e alargou o espaço democrático. No período pós-autoritário, os governos começaram a implementar políticas embasadas na Constituição de 1988, que, se no terreno econômico tendeu a manter o intervencionismo e até mesmo a estimular tendências autárquicas, no plano político é essencialmente democrática e aceitou a noção de *direitos* tanto políticos quanto sociais.

Por mais sumária e incompleta que seja a caracterização acima, fica claro que com estes delineamentos o Estado brasileiro teria — como tem tido — dificuldades para ajustar-se à homogeneização dos mercados e à necessidade de dar respostas nos planos social e político à generalização dos benefícios sociais e à atenção da cidadania.

Impõe-se, pois, a reforma deste Estado.

Em que direção?

Em primeiro lugar, no mundo atual (se não quisermos o Estado mínimo), é preciso que os governos não apenas sejam representativos (e,

portanto, correspondam, por meio do voto, à vontade do povo), mas que tenham capacidade de decidir.

Para tal, fazem-se necessárias reformas que dêem higidez fiscal ao Estado e governabilidade.

A questão da higidez fiscal, no nosso caso, passava, como passa, pela manutenção da estabilidade econômica, pelo equilíbrio orçamentário e pela criação de mecanismos que tornassem transparentes as contas do Estado.

Esse movimento começou com o Plano Real, ainda no governo Itamar Franco, e com a renegociação das dívidas, tanto a externa quanto a dos estados para com a União. Ao mesmo tempo, a transparência das informações implicou, preliminarmente, a montagem de um sistema mais adequado de controle do gasto público. Este começou, ainda no governo Itamar, com o "Livro Branco" das contas do Banco Central, que passou a limpo as relações daquele com o Tesouro Nacional.

Em seguida, desde a criação do Fundo Social de Emergência, a União começou a ganhar maior controle do gasto público e houve maior sensibilidade da opinião pública para as questões relativas à crise fiscal.

Nesta linha, porém, já nos limites da outra questão — a da racionalização da gestão e seu desentranhamento do jogo clientelístico e partidário —, entraram a flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações.

Note-se que as privatizações começaram no governo Collor, continuaram com maior impacto e maior transparência no governo Itamar e continuam nos dias de hoje nesta nova linha de transparência e de prestação de contas à sociedade.

Com isso, o Estado começou a recuperar condições para atuar em consonância com os desafios já referidos. Por quê?

Porque a estabilidade econômica e o início da melhor organização das finanças públicas deram espaço para o governo enfrentar um ambicioso programa de investimentos na infra-estrutura: privatização e ampliação do sistema ferroviário; recuperação de rodovias e duplicação ou abertura de novas; utilização de hidrovias; novos portos e gerenciamento privado dos antigos, barateando o "custo Brasil"; aumento de 40% de geração de energia hidroelétrica até o ano 2000; construção de gasodutos na Amazônia, no Sul e entre a Bolívia e o Brasil etc. E também para retomar projetos sociais: generalização do atendimento na escola primária; melhoria do salário do professor primário; retomada dos programas da Caixa Econômica Federal para a construção de moradias e para saneamento; ampliação dos gastos da saúde, graças ao CPMF; superação das metas de assentamentos da reforma agrária, a tal ponto que em quatro anos estão sendo assentadas mais famílias do que em todo o passado etc.

Estamos, portanto, robustecendo o Estado. Mas convém chamar a atenção para três pontos:

1º) Nos programas de infra-estrutura, o orçamento da União entra com uma pequena parte e estimula a iniciativa privada a realizar o planejado.

2º) Nos programas sociais, sempre que possível, faz-se a *descentralização* administrativa para estados e municípios e aumenta-se o *controle social*, subordinando a atribuição de prioridades à existência de projetos gerados com a participação de grupos da comunidade.

3º) Substitui-se o antigo controle burocrático, freqüentemente casado com interesses particularistas de clientelas patrimonialistas, por *agências reguladoras* com responsabilidade pública.

Estas inovações são vitais para a reforma do Estado. Elas tomam duas direções básicas, conforme a natureza das questões tratadas: 1ª) No caso das ações do governo relativas à infra-estrutura e aos serviços públicos, estão sendo constituídas agências reguladoras (Anatel, para telecomunicações, Aneel, para energia elétrica, e ANP, para o petróleo) que substituem as burocracias ministeriais — e os antigos *lobbies* nelas incrustados — por um grupo de pessoas indicadas pelo Executivo em bases de conhecimento técnico e competência administrativa e aprovadas pelo Senado. Esses "reguladores" têm mandato (para proteger-se de pressões políticas indevidas) e devem, em nome do interesse público e dos consumidores (os quais estão também presentes nos conselhos consultivos), controlar a seriedade, a eficiência e a universalização dos serviços — para atender a todos os setores da sociedade e não apenas aos mais bem aquinhoados. Assim, ao privatizar e ao dar concessões de serviços públicos, o Estado, já não sob a forma burocrática, mas com novos personagens, continua presente em sua função social e reguladora. Esta mesma preocupação se estenderá a outros setores da sociedade, como os transportes, em futuro próximo. 2ª) Nas ações do governo nas áreas sociais — educação, saúde, habitação etc. —, como já disse, o esforço das reformas é para quebrar o clientelismo e o burocratismo. Exemplo: na educação, verbas distribuídas diretamente às escolas, sempre que houver uma associação de pais e mestres para controlar sua utilização. Ou ainda, como já dito, a distribuição dos recursos do FGTS para saneamento e construção civil sob controle genérico dos trabalhadores no Ministério do Trabalho e sob controle específico de conselhos nos quais as oposições, os sindicalistas, os usuários, as Igrejas etc. devem estar presentes.

Obviamente, tudo isso implica uma série de *processos*. Não se trata apenas da "vontade política" do governo federal. É preciso melhorar a qualidade da gestão nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) e é preciso uma ativação constante das comunidades para que participem mais ativamente do processo decisório. Tudo isso requer tempo, aprendizagem e organização. Mas o rumo está traçado.

O Estado brasileiro, com as características apresentadas, tem uma história de centralização, de atenção aos "grandes" e de pouca eficiência. Todo o esforço da série de mudanças que estamos empreendendo vai no sentido contrário a esta má tradição (infelizmente ainda defendida com tenacidade por setores políticos que se querem progressistas...).

Assim, por exemplo, os grandes agentes financeiros do governo (Banco do Brasil, Caixa Econômica, BNDES, Banco do Nordeste, entre os

principais) que financiavam os grandes empreendimentos e portanto o grande capital, sem deixarem de o fazer, começam a financiar a pequena e média empresa, o pequeno produtor rural e até, sob a forma de "banco do povo", o setor informal.

Para dar um só exemplo: o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste repassam recursos do Pronaf — que foi criado no atual governo — destinados a fazer o financiamento agrícola das pequenas unidades familiares de produção. Começou-se com 30 mil contratos em 1995, alcançando-se no ano passado mais de 500 mil. Trata-se de crédito rotativo, como um cartão de crédito, cujos juros (de 6,5% para uma inflação de 4%, ou seja, de 2,5% ao ano) são cobrados apenas sobre o efetivamente desembolsado, para empréstimos de cerca de R\$ 5 mil.

Por fim, a reforma do Estado requer também uma reforma da gestão. Em vez da gestão burocrática, uma gestão algo mais gerencial. Isso requer treinamento da burocracia, carreiras de Estado, flexibilidade nas formas de pagamento e critérios de desempenho. Daí, em certos casos de comprovada inépcia, a possibilidade de demissões — a "quebra de estabilidade" —, não com o propósito de "economizar", pois na verdade teremos que ampliar o número de funcionários e prover no futuro remuneração melhor, mas de manter a idéia de que o funcionário é um servidor do público.

Neste contexto, o objetivo é alcançar resultados que *universalizem* o acesso público aos serviços do Estado, na educação, na saúde etc. E, ao mesmo tempo, criar na burocracia pública um espírito de mérito — que indiscutivelmente existe em muitos setores — e não de privilégios.

Seria um erro e uma profunda injustiça julgar todo o passado e toda a burocracia como equivocados, incompetentes e desleixados com relação aos objetivos públicos e à responsabilidade social do Estado. Não é para corrigir isso que se fazem as reformas, embora haja setores que requeiram tal julgamento severo.

Fazem-se as 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.

É para isso que o governo se empenha em democratizar o Estado por meio do conjunto de reformas aludido e de muitas outras ações mais, em curso ou projetadas.

A esta altura, cabe a pergunta: a quem serve este Estado reformado?

Recordando a nota nº 2, que distinguiu Estado de governo, apesar do formalismo implícito nesta distinção, eu não imagino que as transformações em curso mudem o padrão de dominação vigente. Só que, nas sociedades democráticas e de massas como a brasileira crescentemente será, o antigo Estado intervencionista e patrimonialista passou a ser um traje apertado.

É certo que, mesmo no antigo Estado, setores médios, inclusive a própria burocracia civil e militar, acomodaram-se e dele tiraram proveito. Daí que, ao lado dos mecanismos de apropriação de recursos e vantagens que serviam a certo tipo de empresas (não só estatais, mas também às privadas, nacionais ou estrangeiras, associadas a elas ou ao modelo que elas representavam), existissem mecanismos de privilegiamento de categorias sociais específicas não diretamente ligadas ao capital (basta ver os abusos e privilégios, ideologicamente transformados em "direitos", na previdência social ou na saúde).

Também é certo que mesmo o antigo padrão estatal abriu-se à presença de grupos desfavorecidos, como por exemplo no caso da previdência rural.

Daí que as reformas propostas e a caminho de implementação firam interesses constituídos: não sendo possível generalizar privilégios ou "direitos", dada a crise fiscal, o ingresso de novos participantes na máquina de distribuição do Estado ficou bloqueado e o particularismo passou a ser defendido corporativamente mesmo por setores, como alguns sindicatos, que, em tese, deveriam ser defensores do interesse público, da generalização do atendimento e dos setores populares marginalizados.

Com as reformas, o princípio orientador do Estado passa a ser *universalização do acesso*. Daí, prioridade à educação fundamental, atendimento da saúde não só hospitalar, mas preventivo, com base em critérios de piso assistencial básico, elaboração de regras de aposentadorias baseadas na contribuição e não na repartição desigual do bolo em benefício dos que detêm aposentadorias especiais etc.

Neste sentido, a reforma do Estado não é apenas um movimento incentivador da racionalização formal da máquina pública e de incentivos a critérios da competição aberta em detrimento dos cartórios fechados. É sobretudo um movimento democratizador, para assentar as bases de um Estado que tenha presença em uma sociedade que — embora os tenha, aos milhões — não aceita mais a existência de excluídos.

Outra questão, de natureza diferente, é saber em que forças se apóia um governo reformista, que está procurando acelerar transformações democratizadoras e encontra dificuldades políticas para obter, se não o apoio, ao menos a compreensão de parte dos setores ditos progressistas, mas cujo horizonte de progresso foi delineado no passado, quando o *Labour*, por exemplo, nacionalizava as minas, a China fazia a Revolução Cultural e a União Soviética transformava a opressão burocrática em virtude da classe trabalhadora.

Daí minha torcida para que, com o tempo, os sinais políticos deixem de funcionar trocados e seja possível acelerar, com mais apoio, as reformas do Estado, para gáudio da democratização e do melhor atendimento social aos que mais necessitam.

Recebido para publicação em
6 de março de 1998.

Fernando Henrique Cardoso é
sociólogo e presidente da Re-
pública Federativa do Brasil.
Publicou nesta revista "Livros
que inventaram o Brasil" (nº
37).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 50, março 1998
pp. 5-12
