

# Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República\*

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA\*\*

**PALAVRAS-CHAVE:** poliarquia; reforma do Estado; democracia; Nova República.

A partir da análise da poliarquia existente no Brasil, este artigo descreve as tentativas dos governos da Nova República para implementar a reforma do Estado, uma de suas principais promessas. O artigo conclui que não houve da parte desses governos qualquer projeto de reforma do Estado, no sentido de alterar profundamente suas relações com a sociedade e de impor um padrão de regulação a serviço da democracia, da equidade e do crescimento econômico gerador de oportunidades. Todos os remanejamentos realizados não alteraram substancialmente as relações do Estado com a sociedade e apenas contribuíram para aprofundar a crise, seja pelo agravamento do problema fiscal, seja pelo sucateamento das estruturas e mecanismos encarregados de operar políticas compensatórias.

## **State, State reform, and democracy in Brazil of the New Republic**

Based upon an analysis of the Brazilian polyarchy, this paper describes the attempts of the New Republic governments to implement the State reform, one of its main promises. The paper concludes that those governments really did not have any State reform project, in the sense of deeply changing their relations with society and imposing a regulatory pattern to serve democracy, equity and opportunity generating economic growth. All the rearrangements that took place did not change the core of the relations between State and society and only helped to deepen the crisis, either by worsening the fiscal problem, or by destroying the structures and mechanisms responsible for the operation of compensatory policies.

Os franceses convencionaram identificar os grandes momentos da aventura republicana em uma seqüência ordinal, que justapõe a primeira, a segunda, a tercei-

---

\* Artigo recebido em mar. e aceito em jun. 1998.

\*\* Professor da EBAP/FGV, atualmente preparando uma tese de doutorado em sociologia.

ra, a quarta e a quinta repúblicas, banalizando, assim, uma série de rupturas institucionais que fazem a história de um dos mais exemplares movimentos libertários do Ocidente. No Brasil, onde, seguindo a célebre fórmula de Lampedusa, tudo muda para que tudo continue como está, escolhemos a solenidade da passagem do velho para o novo — renascimento — para marcar mudanças cujo alcance custamos a delimitar. República Velha, Estado Novo, Redemocratização, Revolução, Nova República. O país da conciliação promove o rearranjo das suas elites sem derramamento de sangue e, muitas vezes, sem uma lágrima sequer.

Nesse sentido, precisar o que representa a inauguração da Nova República na trajetória da democracia brasileira é uma tarefa complexa e talvez inútil. De preciso mesmo, é possível indicar que o 15 de março de 1985 é a data da posse do primeiro presidente civil depois de 21 anos de governos militares. Mas o que é que essa investidura e os 10 anos que se seguiram representam de mudança efetiva com relação aos cinco ou 10 anos que a antecederam?

De nada adianta argumentar que a posse de José Sarney representou o fim do processo de transição começado no governo Geisel. Também é pouco relevante lembrar que o presidente foi escolhido segundo as regras definidas no velho regime e que o empossado era um de seus quadros mais eminentes. A Nova República é uma espécie de operação simbólica<sup>1</sup> que marca o início do processo de institucionalização de um novo ordenamento jurídico.

Não se trata, portanto, de discutir se a Nova República completa o processo de redemocratização ou se existe ou não democracia no Brasil. O mais importante é assinalar que a promulgação da Constituição de 1988, uma de suas conquistas efetivas, promove a formalização institucional da poliarquia brasileira, no sentido da *existência de regras conhecidas, claras e efetivas de competição pelo poder, associadas à extensa participação política, o que supõe o exercício pela maioria da população de seus direitos civis*.<sup>2</sup> Nesse sentido, ainda que formal, descontínua ou relativa, existiria, e existe, uma poliarquia brasileira.

---

<sup>1</sup> A operação simbólica é um dos dois instrumentos básicos da política simbólica definida por Lucien Sfez, que compreende a fabricação de imagens e as operações de ruptura-reunificação. A imagem simbólica é sempre uma representação da realidade, construída, por intelectuais e artistas, políticos e politicólogos, ficcionistas e jornalistas, a partir de uma determinada comunidade cultural e lingüística (*lebenswelt*). A fabricação dessas imagens (funcionais ao discurso e à prática política) é, pois, tarefa cotidiana. A operação simbólica marca os momentos de crise ou mudança (troca de poder), de reunificação, de coesão, de reconstrução da identidade, e articula símbolo e ação (política), nos termos da Eucaristia, uma espécie de *speech act* real em suas conseqüências (Sfez, 1988:48 e 89).

<sup>2</sup> A formulação clássica da teoria da poliarquia, um modelo ou categoria analítica que facilita a compreensão e a comparação do desenvolvimento de sistemas políticos que asseguram mais ou menos *liberalização*, no sentido da institucionalização da competição política (*public contestation*), e maior ou menor *participação*, está em Dahl (1971) e é atualizada em outro livro do mesmo autor (Dahl, 1989a). Estou utilizando aqui uma edição espanhola de 1989 do primeiro livro (Dahl, 1989b:13 e seguintes). Wanderley Guilherme dos Santos retoma o essencial dessa formulação em Santos (1988) e no texto que apóia o principal do argumento deste artigo (Santos, 1993:77).

Entretanto, qual a consistência dessa poliarquia? De que forma ela se efetiva no cotidiano da vida política e social brasileira?

Duas análises relativamente recentes demonstraram quase exaustivamente que o modelo de Robert Dahl, não obstante continuar sendo um tipo ideal bastante operatório, não dá conta de certas sutilezas da realidade latino-americana, quer dizer, do processo histórico de incorporação política dos diferentes segmentos sociais. Wanderley Guilherme dos Santos (1988:114) traça um perfil da democracia brasileira a partir de dados sobre participação eleitoral, engajamento comunitário, filiação sindical, contatos políticos e uso das instituições públicas para arbitrar conflitos (recurso à Justiça e ao poder de polícia dos organismos governamentais, inclusive a própria polícia). Ele quer demonstrar que, por conta do padrão histórico de incorporação dos atores políticos à arena de competição — no caso, o Estado gerador de oportunidades de participação e de identidades coletivas —,<sup>3</sup> a morfologia poliárquica brasileira, “excessivamente legisladora e regulatória”, “assenta-se sobre uma sociedade que, plural embora quanto à multiplicidade de grupos de interesse, é essencialmente hobbesiana” e estatofóbica. Por isso, “suas características poliárquicas correspondem a pouco mais do que minúscula mancha na turbulenta superfície do país” (Santos, 1993:80).

Seguindo o raciocínio de Wanderley Guilherme (Santos, 1993:80-1), o que vigora na maior parte do território e nas diversas formas de sociabilidade é uma versão competitiva do modelo máfia, ou seja, um mercado pulverizado de violência, de proteção contra a violência e de violação da lei. Ele cita como exemplo o guardador de carros que privatiza o estacionamento público, estabelece o seu preço e ainda destrói o carro que diz proteger, mas esse modelo também está presente nas relações que se estabelecem com o funcionário que cobra uma propina para “acelerar o processo”, com a dona de casa que não paga o salário mínimo ou o décimo-terceiro à empregada doméstica, com o médico que não dá recibo, com o bêbado que atira para o alto num dia de vitória de seu time de futebol, com o comerciante que cobra preços aviltantes e não paga impostos, com o patrão que se apropria da contribuição previdenciária do empregado, com o deputado que só representa interesses particularistas.

Guillermo O'Donnell (1993:123-45) se serve da mesma metáfora da mancha — ou das manchas, no caso — para mostrar que a teoria da poliarquia não contempla o tipo de democracia vigente no Brasil e em outros paí-

---

<sup>3</sup> A partir desse raciocínio, é possível estabelecer uma relação entre o processo de constituição das poliarquias, pela seqüência em que se dão a liberalização do debate público e a extensão da participação, nos termos propostos pelo próprio Dahl, e a ordem em que emergem os direitos civis, políticos e sociais nas diferentes sociedades democráticas, conforme estabelece Marshall (1967:57-114). Para uma análise aprofundada do caso brasileiro, ver Carvalho (1995).

ses da América Latina. No Brasil, por exemplo, a poliarquia só existe em pequenas manchas azuis espalhadas sobre a extensa superfície marrom da democracia delegativa.<sup>4</sup> Na maior parte de seu território, o Estado e seu sistema legal não conseguem assegurar a vigência de uma ordem que, ainda que fundada em relações assimétricas, garanta expectativas estáveis e, portanto, previsibilidade de comportamentos (sempre consistentes com a lei). Não vigora “um sistema legal que assegure a efetividade dos direitos e garantias que indivíduos e grupos podem sustentar contra os governantes, o aparelho de Estado e outros situados no topo da hierarquia política ou social existente” (O’Donnell, 1993:132).

A ausência da legalidade pode ser constatada quando um trabalhador rural não tem acesso à Justiça do Trabalho, quando um delegado do interior prende arbitrariamente um indivíduo que não tem como se defender, quando os senhores rurais estupram, atropelam, matam e ficam impunes, quando os pequenos chefes do tráfico ditam a lei que vigora nos morros cariocas. Onde impera esse vazio legal, não há cidadania.

Esse sistema de sujeição está na raiz do mandonismo local,<sup>5</sup> das estruturas de poder oligárquico e de sua representação (fisiológica e clientelista) no sistema político nacional.<sup>6</sup> Está na raiz do que chamei de *conservadorismo pragmático*, que sustenta o partido da ordem, um sistema de reprodução de elites que domina a cena política brasileira nos últimos 100 anos de história republicana (Costa, 1994). Do ponto de vista de O’Donnell, como as relações entre o Estado e a sociedade configuram o sistema político e o tipo de democracia, esse contexto societal pode caracterizar não apenas um regime autoritário, mas também um Estado autoritário.

---

<sup>4</sup> Para Guillermo O’Donnell (1991:25-40), a democracia delegativa supõe um precário funcionamento das instituições políticas, o que faz com que a figura do chefe do Executivo, presidente eleito ou chefe do movimento, assuma um caráter ainda mais central no processo político, pois ele recebe (ou avoca) delegação para governar acima dos partidos e demais instituições democráticas.

<sup>5</sup> Como hoje em dia quase não se fala mais em coronelismo, ou seja, em sistemas de dominação local todo-poderosos, convém lembrar mais uma vez que coronel é a denominação genérica atribuída ao chefe político local, em geral grande proprietário de terras, que exerce o controle político sobre uma parcela do eleitorado rural e a autoridade efetiva sobre a população correspondente. A alusão a um posto militar decorre da prática vigente na República Velha, antes da Revolução de 1930, de venda de patentes da Guarda Nacional, já desviada da sua missão original, como forma de conferir autoridade a delegados do Estado lá onde ele não se fazia presente. Para a descrição do coronelismo e suas práticas, ver os clássicos Leal (1975), Queiroz (1957) e Vilaça & Albuquerque (1965).

<sup>6</sup> As articulações entre as estruturas oligárquicas regionais e o sistema político nacional estão bem demonstradas em Castro (1989).

Embora estejam longe de ver na teoria de Dahl um modelo prescritivo para as democracias subdesenvolvidas, Wanderley e O'Donnell parecem convergir para a idéia de que o que falta à nossa poliarquia é a garantia de igualdade perante a lei e de acesso à Justiça e a outras formas de prestação pública, seja porque os indivíduos, escaldados, renunciam à sua mediação, preferindo agir por conta própria, seja porque o Estado é incapaz de assegurar uma ordem igualitária.

Os dois autores partem da constatação de que, nos últimos 10 anos, a ordem poliárquica se deteriorou, ou melhor, as manchas poliárquicas diminuíram. A continuada crise econômica, gerando inflação, desemprego e empobrecimento, e o fracasso da maioria das políticas destinadas a enfrentá-la, exigindo sacrifícios inúteis, favoreceram o surgimento de um sentimento de insegurança e impotência com relação ao futuro e o crescimento da descrença nas normas e no poder público como matriz de valores e paradigma de conduta. A erosão da cultura cívica e do próprio tecido social também favorece a impunidade, a intensificação do uso do jeitinho ou da simples violação da lei e as estratégias “da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar”. É a esse estado de coisas, a esse mundo do vale-tudo, do salve-se quem puder, da dessolidarização generalizada que Wanderley Guilherme chama de sociedade hobbesiana, natureza pura (Santos, 1993:79).

Por outro lado, a redução da mancha poliárquica também se deve à crise do Estado, “enquanto legalidade efetiva, enquanto conjunto de burocracias e quanto à sua credibilidade enquanto agente do interesse comum” (O'Donnell, 1993:135). A convergência dos ventos liberais que varreram o chão em que se assenta o Estado moderno, desmantelando estruturas de atendimento de demandas sociais, o esgotamento financeiro decorrente do endividamento interno e externo e da capacidade de extrair recursos da sociedade e o aviltamento dos salários da função pública reduziram a sua capacidade de regulação social e arbitramento, de formulação e implementação de políticas públicas de caráter compensatório e de prestação de serviços públicos indelegáveis.

Para Wanderley Guilherme não é o caso de propor mais leis, de levar ainda mais longe a nossa vocação legiferante, que viola os princípios da optimalidade jurídica e da credibilidade da lei. Na verdade, trata-se de fazer valer algumas leis fundamentais, de impor uma ordem universalizante, de restabelecer a autoridade. Falta editar uma lei que mande “pôr em execução todas as outras”, conforme recomendava Ferreira Viana (Prado, 1981:149). O'Donnell (1991:38) também acredita que nas democracias delegativas, “assistimos a um frenesi decisional: um espantoso número de decisões tomadas rapidamente (decretismo). Mas, pelo fato de serem tomadas unilateralmente

ao mesmo tempo em que atingem interesses importantes e politicamente mobilizados, essas decisões provavelmente não serão implementadas”.<sup>7</sup>

Nesse sentido, o raciocínio de Wanderley se aproxima do de O'Donnell, na medida em que o ponto central da discussão se desloca do arcabouço institucional e do aparato jurídico que caracterizam a poliarquia “formal” ou a democracia delegativa para o universo dos direitos civis e a prática de política pública ou construção das políticas,<sup>8</sup> quer dizer, para o acionamento dos mecanismos administrativos e operacionais que dão concretude aos projetos institucionais na vida cotidiana dos cidadãos, processo igualmente dependente das relações que se estabelecem no campo político. Dito de outro modo, na prática do Estado autoritário não vale o que está escrito na Constituição, nas leis, no Código Civil nem no Código Penal. Tudo se passa como se a ordem fosse fixada e (re)estabelecida a cada situação, em campos sociais limitados, de acordo com a relação de forças que se estabelecem entre os protagonistas: empresários (sérios ou inescrupulosos), operários, empregadas domésticas ou pequenos funcionários, tecnocratas, tubarões da política provinciana, traficantes de morro, fazendeiros ligados à antiga UDR, chefes do crime organizado, ativistas dos sem-terra, menores abandonados e *croupiers* da ciranda financeira.

Esse último argumento reforça a idéia de que o alargamento e a consolidação da poliarquia passam necessariamente pela reforma do Estado que, como veremos, é intimamente relacionada à reforma do próprio sistema político, na medida em que, a longo prazo, uma não se viabiliza sem a outra. Ambas dependem de um duplo movimento da sociedade para o Estado e do Estado para a sociedade, de ação e reação, de aproximação e controle.

Sim; porque o Estado é em si mesmo um conjunto de relações sociais que estabelece a ordem prevalecente e, como tal, pode ser autoritário e excludente, na medida em que essa ordem não é igualitária e contínua e em que o sistema legal, a ordem nominal regulada, não alcança toda a extensão do território e todos os enclaves da vida social. A crise do Estado vem agravar as as-

---

<sup>7</sup> Os dois autores, sobretudo Wanderley Guilherme, parecem excessivamente anti-regulatórios, na medida em que condenam a fúria legiferante do Legislativo e mais ainda a do Executivo. E, de fato, sobra regulação nesse Brasil da Nova República. A revista *Veja* de 8 de maio de 1996 informa que o presidente Sarney editou 124 medidas provisórias e reeditou 75, Collor editou 85 e reeditou 75, Itamar Franco editou 143 e reeditou 362, e Fernando Henrique Cardoso editou apenas 38 medidas novas e reeditou 565. O que falta são boas leis, críveis e comunicáveis, efetivas e duradouras. Sem elas, não há substância legal, não há direito a arguir, não há governabilidade amparada na perfeição jurídica. Vigoram os pareceres capciosos e o poder discricionário dos burocratas. O governo vai preenchendo o vazio legal com medidas provisórias que não encontram amparo na Constituição. São reedições, subprodutos renovados do entulho autoritário.

<sup>8</sup> A idéia de construção de políticas é desenvolvida em Costa (1992:18).

simetrias, pois inibe a expansão da ordem igualitária, reduz as expectativas relacionadas com a efetividade da sua ação e também contribui para a erosão da cultura cívica.

A reforma do Estado tem o propósito primeiro de alterar profundamente o padrão das relações do Estado com a sociedade, de forma a garantir, ainda segundo Wanderley Guilherme, senão o bem-estar, pelo menos o estar dos cidadãos, e, secundariamente, superar os dilemas e a crise em que ele está mergulhado. Trata-se de universalizar o Estado mínimo (Santos, 1993:114), quer dizer, instituir um Estado enxuto, forte, porém, na sua competência para impor um padrão de regulação a serviço da democracia, da equidade e do crescimento econômico gerador de oportunidades. *Reformar o Estado é fazê-lo afirmar-se enquanto lei universalizante, conferir-lhe poder de polícia e possibilidade de distribuir justiça, mudar as formas de extrair e alocar recursos e aumentar sua capacidade de formular e implementar políticas públicas.*<sup>9</sup>

E isso, por incrível que pareça, constitui uma agenda liberal! Só que liberais autoritários, social-democratas e novos liberais brasileiros não estão comprometidos com essa agenda. Senão, vejamos o que foi feito nessa direção nos últimos 10 anos.

A reforma do Estado era uma das principais promessas da Nova República, que se traduzia em variadas bandeiras de luta que iam muito além do rearranjo administrativo: vigência efetiva do império da lei, desobstrução do Legislativo, aparelhamento da Justiça, reforma tributária, descentralização, e, subsidiariamente, reforma agrária, saneamento da previdência, implantação do Sistema Único de Saúde, erradicação do analfabetismo, reforma do ensino básico, desenvolvimento regional.

De concreto, Tancredo Neves promoveu uma pequena reforma administrativa destinada a acomodar os interesses das diversas facções políticas que o apoiavam: ampliação do número de ministérios e criação de novas diretorias em quase todas as empresas estatais. A verdadeira reforma do Estado, prometia, viria depois da posse. Para realizar essa imensa tarefa, ele colocou no Ministério da Administração, que substituía o velho e desgastado Dasp, o talento de Aloísio Alves.

Para empreender tamanha tarefa, o governo Sarney instituiu uma numerosa comissão, cujos objetivos eram extremamente ambiciosos, na medida em que, num primeiro momento, pretendia-se redefinir o papel do Estado (nas três esferas de governo), estabelecer as bases do funcionamento da administração pública, fixar o destino da função pública, reformular as estruturas do Poder Executivo federal e de seus órgãos e entidades e racionalizar os

---

<sup>9</sup> Alternativas de reforma do Estado privilegiando esse tipo de mudança são discutidas em Costa & Cavalcanti (1991:173-84).

procedimentos administrativos em vigor. Nessa época, ainda operavam os programas de privatização e desburocratização herdados do governo Figueiredo.

Na prática, nem a comissão nem o grupo executivo que a sucedeu conseguiram implementar as medidas que preconizaram. A reforma do Estado foi deixada de lado para dar lugar à mais tradicional estratégia de reforma administrativa: a racionalização dos meios. Mas, mesmo com a emulação suscitada pelo Plano Cruzado, o governo não foi capaz de reativar as antigas ilhas de eficiência do setor público — planejamento, arrecadação, comunicações, política agrícola — desmanteladas a partir do início da gestão de Delfim Neto na Secretaria de Planejamento, no governo Figueiredo. Por outro lado, como medidas de racionalização, Sarney extinguiu o combalido BNH e, com ele, a política de habitação, e dificultou a implementação do Sistema Único de Saúde, duramente conquistado na Constituinte.<sup>10</sup>

No campo da política de recursos humanos do setor público, o governo Sarney criou, no âmbito da antiga Funcep (Fundação Centro de Formação dos Servidores Públicos), a Enap (Escola Nacional de Administração Pública) e o Cedam (Centro de Desenvolvimento da Administração Pública), mas não conseguiu instituir um sistema de carreiras, apoiando o progresso profissional na formação dos servidores, que justificasse a existência desses organismos. Deixou para seu sucessor o projeto de um regime jurídico único para os servidores públicos, estabelecido pela Constituição de 1988, que, cedendo a pressões de interesses corporativos, estabelecia 101 direitos e um único dever: o de bem exercer esses direitos. Sancionado com vetos posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional, esse emblema do privilégio nada contribuiu para valorizar a função pública.

O governo Collor também prometeu uma reforma do Estado, só que, agora, orientada numa outra direção. Se ela fosse sincera nos seus propósitos, poderia, como já vimos, contribuir para a consolidação e universalização do Estado mínimo, para assegurar o estar dos cidadãos brasileiros. Na verdade, movida a oportunismo neoliberal e constituída como uma empresa de desmantelamento do setor público, ela produziu uma série de remanejamentos no plano da organização administrativa, desarticulou as estruturas encarregadas de operar políticas compensatórias e em nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Uma avaliação, de certa forma comprometida pelo envolvimento do autor na condução do projeto, da “reforma administrativa” do governo Sarney está em Marcelino (1993:39-44).

<sup>11</sup> Uma avaliação da concepção de Estado, das dimensões técnicas e do impacto inicial da reforma administrativa empreendida no governo Collor está em Costa & Cavalcanti (1991).



Essa reforma administrativa caminhou de forma errática e irresponsável no sentido da *desestatização* e da *racionalização*.<sup>12</sup> Sabe-se que as medidas de racionalização foram conduzidas de maneira perversa e equivocada. Algumas das extinções tiveram de ser logo revistas, como a da Capes, para citar apenas um exemplo. Muitas das fusões, principalmente de ministérios, não eram convenientes, pois criavam superestruturas (como os ministérios da Economia e da Infra-estrutura), sujeitas a pressões de interesses poderosos, e dificultavam a supervisão que intentavam favorecer. Os cortes de pessoal, inócuos e desnecessários se examinados do ponto de vista da administração como um todo, não trouxeram expressiva redução de custos. A reforma administrativa dismantelou os aparelhos de promoção da cultura e contribuiu ou pelo menos serviu de pretexto para a paralisação de todos os programas sociais. Depois do início da crise de seu governo, Collor voltou ao velho sistema de concessões políticas para atrair apoios, desmembrando e criando ministérios.

O governo Itamar Franco, dado o seu caráter de excepcionalidade, adotou uma postura tímida e conservadora com relação à reforma do Estado e mesmo à reforma administrativa. Para conservar a ampla base de apoio que possibilitou sua emergência, persistiu na estratégia de ressuscitar ministérios extintos por Collor e restringiu-se a tocar, de forma muito hesitante, o programa de privatização.

O governo Fernando Henrique Cardoso também anunciou uma ambiciosa reforma do Estado que, entretanto, mais uma vez tende a se perder em aspectos perfunctórios. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado parte de uma premissa parcialmente verdadeira — a de que a crise latino-americana é uma crise do Estado. Ou seja, o Estado social tornou-se disfuncional para o mercado livre. De um ponto de vista social-democrata, de que se reclamam o presidente da República e o ministro da Administração e da Reforma do Estado, pode-se afirmar que foi o mercado livre que se tornou disfuncional para a sociedade pós-industrial, pois não é mais capaz de gerar empregos e financiar o *Welfare State*. A crise do Estado, examinada dessa perspectiva, decorre em larga medida da sua incapacidade de regular as relações entre a economia e a sociedade.

Apesar desse diagnóstico parcial, o PDRAE reconhece que a Reforma do Estado contempla: "(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 condições para o

---

<sup>12</sup> Comecei a desenvolver essas categorias para melhor compreender a reforma administrativa do governo Collor. A *desestatização* parte da premissa de que não cabe ao Estado realizar determinadas funções, e a *racionalização* se apóia no critério da eficiência e parte do pressuposto de que, entre as funções indelegáveis, o Estado pode, com menos recursos, realizar o mesmo volume de atividades, ou, em outros casos, com o mesmo volume de recursos, realizar um maior número de atividades (Costa & Cavalcanti, 1991:175).

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" (Brasil, 1995:16).<sup>13</sup> Falta a esse programa uma diretriz voltada para a democratização do Estado, no sentido de torná-lo capaz de garantir a igualdade de direitos civis, políticos e sociais em toda a extensão do território nacional.

A prática da reforma, entretanto, se restringe a medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna do aparelho do Estado. O novo discurso social-democrata tenta legitimar um conjunto de providências tirado de um *menu* neoliberal. A reforma do aparelho do Estado está fortemente orientada para a *desestatização* e a *racionalização*. Por enquanto, investe na retórica anticorporativista para justificar as mudanças no regime jurídico único e a demissão de funcionários públicos e no programa de privatização de empresas estatais, de bens e investimentos públicos.

Na verdade, nos últimos 10 anos, não houve da parte desses governos qualquer projeto de reforma do Estado. Todos os remanejamentos realizados não alteraram substancialmente suas relações com a sociedade e apenas contribuíram para aprofundar a crise, seja pelo agravamento do problema fiscal, seja pelo sucateamento das estruturas e mecanismos encarregados de operar políticas compensatórias: habitação, nutrição, assistência social, transporte de massas.

De fato, não se pode esquecer de que, ainda que houvesse iniciativas mais ousadas nesse sentido, as tentativas de reforma do Estado brasileiro quase sempre são empreendidas sem que haja condições políticas para implementar os objetivos declarados de democratização e modernização. O que se verifica, repetidamente, é que os governos aparentemente engajados nesse tipo de projeto são apoiados por grupos oligárquicos e lideranças fisiológicas que representam os interesses particularistas dos detentores de privilégios e isenções e não têm interesse em reformas que busquem a instauração de formas mais igualitárias de competição política e novos tipos de relacionamento entre o Estado e a sociedade.

Como lembra Claus Offe (1994:219), "é bem possível que o desnível entre o modo de operação interno e as exigências funcionais impostas do exterior à administração do Estado não se deva à estrutura de uma burocracia retrógrada, e sim à estrutura de um meio sócio-econômico que (...) fixa a administração estatal em um certo modo de operação... É óbvio que um desnível desse gênero entre o esquema normativo da administração e as exigências funcionais externas não poderia ser superado através de uma reforma administra-

---

<sup>13</sup> Um detalhamento do diagnóstico da crise do Estado e outros fundamentos conceituais da reforma empreendida pelo atual governo podem ser encontrados em Bresser Pereira (1996).

tiva, mas somente através de uma 'reforma' daquelas estruturas do meio que provocam a contradição entre estrutura administrativa e capacidade de desempenho”.

No Brasil, esse desnível se revela quando pressões por democracia e equanimidade vão de encontro aos interesses oligárquicos representados no sistema político e no próprio Estado autoritário, que segue servindo como a principal arena de disputa entre os atores por ele mesmo reconhecidos. Assim, a crise do Estado é diagnosticada ora como problema de governabilidade — querendo dizer excesso de demandas —, ora como disfunção burocrática.

Na verdade, enquanto o país não conseguir ampliar e universalizar os direitos civis e formar uma classe média rural capaz de superar a política clientelista do mandonismo local e das oligarquias regionais, não dotará o sistema político da representatividade necessária à condução da reforma do Estado, que promova sua “desprivatização”, pela eliminação de privilégios, cartórios, concessões, permissões, favores e toda sorte de comércio incestuoso entre poderosos.

Por outro lado, intervenções na estrutura do Estado, com o fortalecimento dos instrumentos de formulação e gestão de políticas públicas, notadamente da área social, a elevação dos padrões de desempenho na prestação de serviços públicos, o estabelecimento de formas de cobrança da responsabilidade objetiva dos administradores públicos (*accountability*), com a redução da impunidade e da corrupção, e a consolidação de uma burocracia profissional, treinada e estável, permitirão a emergência de formas de competição política mais democráticas. Pois, conjugadas com medidas de ordem econômica, essas reformas ensejarão o surgimento de lideranças mais autênticas, o fortalecimento do sistema partidário, o aperfeiçoamento do processo eleitoral, a superação das tensões entre Executivo e Legislativo e a renovação das práticas de governo. Finalmente, não se pode esquecer que muitas das reformas sociais que ainda estão por ser feitas dependem muito da capacidade do Estado de extrair recursos da sociedade e de implementar políticas públicas.

Evidentemente, quanto maior for a intervenção do Estado na implementação de políticas distributivas, ainda que adequadamente regulada e orientada para setores bem específicos, maiores serão os riscos de surgimento de distorções relacionadas com a arrogância burocrática, o poder concedente e a política populista. Aí, mais uma vez, é um sistema político aberto e inclusivo o que permite a vigência de controles sociais efetivos.

Tamanho desafio não quer dizer que nada possa ser feito para democratizar o Estado brasileiro, aumentar nossa capacidade de implementar políticas públicas e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos pela administração pública. Os movimentos do processo de diferenciação do Estado, ainda que reduzindo ou aumentando os graus de descentralização e participação, nunca deixaram de contribuir para a ampliação da oferta de bens e serviços, e, de alguma forma, para a democratização do acesso e a universalização do atendimento. O próprio SUS foi uma conquista expressiva nesse sentido.

## Referências bibliográficas

- Brasil. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- Bresser Pereira, Luís Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34, 1996.
- Carvalho, José Murilo de. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Castro, Iná Elias de. O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro, Iuperj, 1989. (Tese de Doutorado.)
- Costa, Frederico Lustosa da. *A persistência da desigualdade*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1992.
- . *Cem anos de conservadorismo pragmático ou a democracia do PFL*. Paris, EHESS; CRBC, 1994.
- & Cavalcanti, Bianor Scelza. Mudança organizacional no setor público. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 25(3):173-84, jul./set. 1991.
- Dahl, Robert. *Polyarchy*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- . *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press, 1989a.
- . *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid, Tecnos, 1989b.
- Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.
- Marcelino, Gileno Fernandes. Em busca do Estado moderno: as reformas administrativas planejadas no Brasil. *Revista Recursos Humanos*. Brasília, Instituto de Recursos Humanos — IDR (2):39-44, jan./abr. 1993.
- Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- O'Donnell, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, out. 1991.
- . Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo (36):123-45, jul. 1993.
- Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994.
- Prado, Paulo. *Retrato do Brasil*. São Paulo, Ibrasa; INL; MEC, 1981.
- Queiroz, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo, Anhembi, 1957.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo (20):110-8, mar. 1988.
- . Fronteiras do Estado mínimo. In: Santos, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- Sfez, Lucien. *La symbolique politique*. Paris, PUF, 1988. (Coleção "Que sais-je?")
- Vilaça, Marcos Vinícius & Albuquerque, Roberto Cavalcanti. *Coronel, coronéis*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1965.