

Reforma do Estado e Política Social no Brasil

Êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental*

Pedro Luiz Barros Silva**

Este ensaio procura indicar os limites estruturais para a obtenção de maior eficácia e efetividade no tratamento da questão social no Brasil. Para tanto delimita, em sua primeira parte, ainda que de forma sumária, a natureza mais geral da crise do Estado e dos movimentos recentes de transformação que vêm presidindo as reformas, especialmente nos países do mundo ocidental. Parte de uma breve caracterização do contexto de transformações que passou a afetar a ação estatal no mundo capitalista desde meados dos anos 70, buscando identificar a direção mais geral das mudanças. Essa tarefa é realizada nas duas primeiras partes do artigo. Na terceira parte, à luz das informações sistematizadas nos tópicos anteriores, procura responder uma única questão: como o Estado, o governo e a administração pública brasileiros vêm se aparelhando para responder aos desafios do cenário econômico internacional, tal como se colocam no período recente. Finalmente, na última parte do trabalho formulam-se algumas considerações sobre os obstáculos e limites identificados, que bloqueiam as possibilidades da ação mais eficaz do aparato estatal na consolidação de decisões que tornem mais eficaz o aparato de proteção social no Brasil.

INTRODUÇÃO

A reforma do Estado passou a ser, desde o final dos anos 70, um ponto prioritário da agenda governamental, transformando-se em tema de amplo e diversificado interesse. Já é consenso entre os especialistas que os processos de mudança em curso no plano internacional – seja no *centro*, ou na *periferia* do capitalismo – fazem parte de um *movimento estrutural de redefinição da natureza, do alcance e dos limites da intervenção estatal*. Estão sendo alterados os padrões de intervenção estatal prevalecentes entre os anos 50 e 70 por meio de processos de mudanças profundas no plano institucional e organizacional. Foram progressivamente sendo abandonadas as diferentes versões do “estatismo” e do nacionalismo predominantes nos anos 50 e em boa parte do período 1960-70, passando a predominar aparatos estatais com menor poder de intervenção direta na economia e na vida social. Os termos prevalecentes no debate a respeito do Estado, do papel dos governos e das administrações públicas passaram a ser outros: descentralização¹, terceirização, flexibilização, etc.

*Trabalho apresentado no XXI Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA) em Illinois, setembro de 1998.

** Administrador público e cientista político. Professor do Instituto de Economia/UNICAMP e Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP/UNICAMP.

¹ A noção de descentralização comporta vários significados. A literatura internacional dá esse mesmo nome a processos muito distintos, tanto no que concerne à natureza dos fenômenos observados, como às suas trajetórias históricas. Assim, aparecem como

No âmbito de cada país, as reformas vêm sendo impulsionadas, em maior ou menor medida, pela percepção dos governos acerca da impossibilidade de resposta do aparelho estatal – no formato prevalecente até os anos 80 – às mudanças estruturais ocorridas no cenário mundial, e que passaram a determinar novas formas de inserção das economias nacionais no plano internacional e o atendimento de maiores e diferenciadas demandas sociais que resultam desse novo contexto. No geral e no plano da retórica dos reformadores, as mudanças têm procurado criar condições de maior competitividade e maior participação de grupos organizados da sociedade no processo de tomada de decisões governamentais.

Não é exagero afirmar que esse quadro define os contornos de uma profunda crise do aparato estatal, da política e de suas instituições, evidenciando um elemento desagregador, definido pela própria lógica da acumulação na atual etapa do capitalismo, que transcende as fronteiras nacionais, colocando em xeque o princípio de soberania territorial absoluta ou, como apontam alguns autores, a própria idéia de Estado-Nação (MARTINS, 1996).

No Brasil, a crise do aparato estatal e a busca de soluções para sua reforma são marcadas pelas características peculiares do desenvolvimento desse nosso imenso país, que resultaram em profundas disparidades e desigualdades sócio-econômicas, demográficas, fiscais e territoriais, associadas à existência de um sistema industrial complexo e relativamente integrado e a níveis espantosos de concentração de renda.

Examinar, nesse contexto, os caminhos da reforma do Estado no Brasil e dentro dela os rumos da política social brasileira, especialmente no que diz respeito à questão das relações entre níveis de governo para a implementação de políticas e programas, obriga que o exame do processo de reforma leve em conta:

- a natureza mais geral da crise do Estado e dos movimentos recentes de transformação que vêm presidindo as reformas. Para tanto, este ensaio parte de uma breve caracterização dos termos que sintetizam o contexto de transformações que passou a afetar a ação estatal no mundo capitalista desde meados dos anos 70, buscando identificar a direção mais geral das mudanças. Essa tarefa é realizada nas duas primeiras partes deste trabalho;
- como o Estado, o governo e a administração pública brasileiros vêm se aparelhando para responder aos desafios da questão social, levando em conta as pressões internacionais no plano macroeconômico e macropolítico e nossas próprias peculiaridades e interesses enquanto nação. Essa análise compõe a terceira parte do trabalho.

Finalmente, na última parte, formulam-se algumas considerações sobre os obstáculos e limites identificados que bloqueiam as possibilidades da ação mais eficaz do aparato estatal e das próprias instituições civis na consolidação de decisões que tornem o aparato de proteção social no Brasil mais eficaz.

TRANSFORMAÇÃO DA AÇÃO ESTATAL NOS ANOS 80: A HEGEMONIA DO CONCEITO DE ESTADO MÍNIMO

Assistiu-se, nos anos 80, a variadas formas e processos de reversão dos níveis de concentração de recursos e de poder na esfera central de governo, no interior de cada Estado-Nação – ainda que com ritmos e abrangência diferenciados e em contextos e processos históricos distintos. Claramente, os níveis de concentração e centralização decisórios que marcaram o padrão da intervenção estatal no passado

processos de descentralização tanto movimentos de desconcentração do poder de tomada de decisão sobre alocação de recursos estatais no interior de uma mesma instância governamental, quanto processos mais estruturais de transferência de recursos e de poder – de um nível de governo a outro, entre poderes do Estado-Nação (Executivo, Legislativo e Judiciário), ou ainda do Estado para a sociedade civil (BENNETT, 1990). Neste trabalho, descentralização significa a redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades. Trata-se, portanto, de um processo estrutural de redistribuição de poder político-institucional e econômico-financeiro, que pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade.

foram identificados como determinantes da cristalização de aparatos extremamente verticalizados, com processos de tomada de decisão pouco visíveis e pouco controláveis pelas organizações de representação de interesses, tanto as de nível político-partidário, quanto as de nível societal. Identificou-se, também, que esses níveis de concentração e centralização decisórios e da intervenção estatal teriam contribuído para o agravamento de desequilíbrios setoriais, regionais e sociais (OCDE, 1990b).

Esse padrão de intervenção estatal, como já foi suficientemente analisado em diversos trabalhos (MELLO, 1982 e 1997 e HARVEY, 1992, entre outros), se origina a partir da Segunda Revolução Industrial, quando ocorre forte desenvolvimento das economias capitalistas, no bojo de um processo de transformação em que se alteram as condições de irradiação do capitalismo industrial: escalas mínimas de investimento, emprego e vendas tornam-se gigantescas; aumentam o risco e a incerteza decorrentes dos cruzamentos intersetoriais da tecnologia, ela mesma mudando de natureza e passando a ser monopólio das grandes empresas, etc. Torna-se cada vez maior o papel do Estado no estabelecimento de formas de organização capitalista compatíveis com as novas condições de desenvolvimento no plano industrial, financeiro e mercantil, especialmente a partir da Grande Depressão iniciada em 1929 e dos conflitos mundiais. O processo de desenvolvimento, ancorado na forte intervenção estatal, atinge de forma desigual e combinada tanto o *centro* quanto a *periferia* capitalista.

Esse processo de expansão da intervenção estatal, que é comum ao conjunto das economias de mercado aberto do Ocidente, ocorre em simultâneo à expansão das economias de mercado, estabelecendo com estas uma relação de forte dependência recíproca (KURZ, 1997)².

É, portanto, essa relação – de forte interdependência entre a expansão das economias capitalistas e da intervenção estatal –, tal como estabelecida entre os anos 50 e o final dos 70, que passa a ser questionada nos anos 80. As reformas, com forte ênfase em processos estruturais de descentralização, que passam a ocorrer nesse período, acontecem no âmbito de uma crise do padrão de intervenção estatal estabelecido no período anterior e nos marcos do que, genericamente, vem se convencendo chamar de uma Terceira Revolução Industrial.

O processo que deflagrou a crise já é uma história bastante analisada (FIORI, 1995, HARVEY, 1992, entre outros). A ruptura do padrão monetário internacional no início dos anos 70 deixa as relações econômicas internacionais entregues a um sistema de taxas de câmbio flexíveis, induzindo os governos a uma reação protecionista que eleva as taxas de juros, contribuindo de forma decisiva, junto com o aumento dos preços do petróleo, para uma estaginflação mundial de proporções gigantescas. Essa situação se universaliza nos anos 80 com a convergência quase universal dos governos em torno a políticas de tipo deflacionista.

Desde então, na contramão da desaceleração inflacionária e do crescimento lento da economia mundial, os estados passam a enfrentar uma crise financeira que se expande de forma geométrica, empurrada pela permanência das altas taxas de juros e pelo aumento dos gastos sociais induzidos pela recessão e pelo desemprego.

Durante mais de 15 anos, a acumulação capitalista passa a se deslocar para os investimentos financeiros orientados por ganhos vultosos que se alimentam, durante esse período, das flutuações cambiais e das dívidas públicas. Essas expansões financeiras, ou “financeirizações” do capitalismo, tendem a se repetir em períodos de crise de sobreacumulação, acompanhando o decréscimo das oportunidades de investimento e o aumento da competição entre todos os tipos de organizações empresariais e governamentais. Enquanto a competição interempresarial pressiona a baixa dos preços e lucros, a

² Nas palavras desse autor, “quanto mais a economia de mercado se expandiu estruturalmente, abrangendo toda a reprodução social e tomando o modo de vida universal, tanto mais a atividade do Estado precisava ser expandida. Estamos, portanto, diante de uma relação ineludivelmente recíproca” (KURZ, 1997, p. 96). Nessa parte de seu instigante livro, o autor enumera de forma sintética os cinco níveis que concretizam essa relação ineludível entre Estado e mercado no capitalismo contemporâneo: o nível jurídico; o nível dos problemas sociais e ecológicos; o dos agregados infra-estruturais; o do Estado produtor e operador da produção para o mercado; e o da política de subsídios e protecionismo.

competição interestatal pelos capitais "sobrantes" pressiona a subida dos juros e o aumento dos ganhos financeiros, alimentados pela competição cambial e pelo giro expansivo das dívidas públicas. Por isso, no médio prazo, esses períodos de financeirização acabam colocando todos os governos (e muito em particular os que não dispõem de moeda conversível) na condição de reféns de seus credores (ARRIGHI, 1996 e BRAGA, 1997, entre outros). Essa situação, que já se repetiu várias vezes na história do desenvolvimento capitalista, foi deflagrada, uma vez mais, com a ruptura do padrão monetário desenhado em Bretton Woods e sustentado até 1973.

Vai se evidenciando com nitidez, portanto, o esgotamento das bases da regulação estatal e política construída nos chamados "Trinta Anos Gloriosos"³. A emergência de um processo de reestruturação do capitalismo nos diferentes países da Europa e das Américas faz com que o aparato estatal, construído no período anterior, deixe de ter instrumentos eficazes de coordenação e ordenamento. Esse processo vem envolvendo:

- a) mudança das bases produtivas e de financiamento das economias nacionais e subnacionais;
- b) alterações na articulação econômica e geopolítica entre as nações;
- c) transformações nas formas e nos mecanismos de organização e representação de interesses, tanto no plano político-partidário quanto no plano societal;
- d) alterações no formato da estrutura social e nos níveis de desigualdade e heterogeneidade prevalentes, agravando-os na maioria dos casos;
- e) transformações no formato dos espaços regionais e nacionais, modificando de forma significativa equilíbrios e desequilíbrios preexistentes.

No plano da reforma do Estado, esse processo determinou uma convergência singular e temporária. O traço essencial e comum às experiências internacionais de reforma passou a ser dado por uma única tendência. A partir de meados dos anos 70, a preocupação com o *"tamanho" da máquina pública, com o custo relativo de sua manutenção e com os efeitos negativos desse aparato sobre o desempenho das economias nacionais, especialmente no campo fiscal*, tornou-se elemento catalisador de forças nacionais e internacionais importantes tanto ao estímulo inicial como ao avanço de programas de reforma.

Nesse primeiro momento, ganhou predominância a idéia de estruturação de um Estado Mínimo, liberando as forças de mercado, que se estruturariam ao redor de um processo de competição nos mercados mundiais. Por essa via, estaria sendo viabilizada a retomada do desenvolvimento e libertadas as forças "vivas" da sociedade, aprisionadas sob o manto sufocante da intervenção estatal que parecia deixar de ser vital para o dinamismo da economia de mercado.

A DINÂMICA DO PROCESSO DE REFORMA NOS ANOS 80

No início dos anos 90, levantamentos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), acerca do desenvolvimento de inovações e mudanças na gestão pública nos anos 80, demonstraram que foi essa ordem de preocupações que marcou, no essencial, a maior parte das iniciativas de reforma do aparato estatal. É verdade que outras forças importantes também mobilizaram e influenciaram nas iniciativas de reforma, especialmente aquelas de corte descentralizador no plano operacional da prestação de serviços: atores sociais e políticos preocupados com o aumento de demandas sociais não atendidas pelo aparato estatal, especialmente nas áreas sociais; ou movimentos de usuários e contribuintes pressionando pela melhoria da qualidade dos serviços públicos (BENETT, 1990). Em ambos os casos, o que

³ Refere-se aqui ao período de expansão capitalista sob a égide do welfare state. Para análises instigantes do processo de formação desse padrão de intervenção estatal vide ESPING-ANDERSEN (1990) e FERRERA (1993a).

definitivamente se encontrava em questão, como já citado, era a natureza e o escopo da ação estatal e os arranjos tanto entre os diferentes níveis de governo e poderes, quanto entre o Estado e a sociedade. Tratava-se, em resumo, do questionamento profundo do *welfare state*, especialmente nos países europeus e nos Estados Unidos.⁴

Na América Latina e em outros países em desenvolvimento, inclusive na órbita socialista, a crise se manifestou mais tarde, quando a subida unilateral das taxas de juros norte-americanas, acompanhadas de imediato pelos demais países do mundo, multiplicou as dívidas públicas e privadas contraídas na década de 70 junto ao sistema financeiro privado internacional e induziu a um imediato desequilíbrio no balanço de pagamentos de todos os países endividados. Como é sabido, esse processo, que culmina com a moratória mexicana de 1982, afastou a América Latina do sistema financeiro internacional. A partir daí, a estatização das dívidas privadas, somada aos efeitos das altas taxas de juros, fez com que as dívidas interna e externa do setor público crescessem como bola de neve, liquidando o velho modelo de desenvolvimento e o aparato institucional e de políticas públicas que o sustentava, alimentando um processo hiperinflacionário crônico e estrangulando toda e qualquer capacidade de iniciativa estatal (FIORI, 1995).

Para esses países, a solução propugnada no campo das reformas se deu na mesma direção daquela proposta para os países da OCDE, ainda que as exigências de transformação fossem mais duras. Às pressões internas por reformas do aparato estatal somaram-se exigências de adequação por parte dos organismos financiadores internacionais, que induziram à adoção de um programa ou estratégia sequencial de transformação em três fases: estabilização macroeconômica, com prioridade absoluta para a formação de superávit fiscal primário (revisão das relações fiscais entre níveis de governo e reforma da previdência social, inclusos); reformas estruturais (abertura comercial, liberalização do sistema financeiro, desregulamentação de mercados e privatização do setor produtivo estatal); e retomada dos investimentos e crescimento econômico (FIORI, 1997b). No plano do funcionamento da administração pública e de sua capacidade de intervenção, isso significou um processo efetivo de contração do gasto público, redimensionamento e redefinição do aparato estatal numa direção consoante com a nova estratégia. Forte ênfase foi dada à adoção de medidas variadas de contenção de custo, tais como: redução do tamanho das estruturas estatais de intervenção, incentivo a planos de aposentadoria, planos de demissão compulsórios ou voluntários, proibição ou congelamento temporário de novos contratos e investimentos, eliminação de direitos e garantias aos servidores públicos, contenção de salários, etc. O mote utilizado e que marca essa fase foi: "gerenciar menos, mas melhor" (NUNBERG e NELLIS, 1995).

AS REFORMAS NA OCDE: O PROGRESSIVO AFASTAMENTO DA IDÉIA DE ESTADO MÍNIMO

Nos países da OCDE, entretanto, verificou-se que as tendências de transformação e mudança não foram na direção de constituir um Estado Mínimo, ou mesmo de dismantelar a qualquer preço o aparato estatal de intervenção existente, como parecia que iria ocorrer. Aconteceram, sem dúvida, modificações de grande envergadura. A maioria das reformas, entretanto, buscou, com maior ou menor sucesso, aperfeiçoar a capacidade de intervenção estatal para conseguir aparelhar as nações às novas condições de competição, a partir de projetos de desenvolvimento que preservassem condições razoáveis de soberania, maximizando a capacidade das estruturas internas de produção e o mercado de trabalho, preservando ademais e no essencial os sistemas de proteção social existentes. Os dados compilados pela OCDE e pelo próprio BIRD para as mudanças realizadas já indicavam, desde 1992, essa direção (OCDE, 1993 e NUNBERG, 1998), materializada essencialmente por:

⁴ Para uma análise abrangente dessa crise, ver os diferentes ensaios contidos em FERRERA (1993a).

- a) descentralização de atribuições e competências operacionais, tradicionalmente vinculadas à autoridade central de governo, para níveis subnacionais, procurando, por essa via, conseguir mais eficiência e melhor qualidade na prestação de serviços públicos, especialmente na área social;
- b) utilização de mecanismos de mercado e de competição administrada (cobrança de taxas, utilização de *vouchers*, estabelecimento de franquias e de mecanismos de *contracting out*), visando introduzir elementos que aumentassem a produtividade dos serviços prestados e ampliassem o leque de escolhas por parte dos usuários dos serviços;
- c) redefinição do papel das esferas centrais de planejamento e gestão governamental, procurando redesenhar suas missões, práticas organizacionais e mecanismos de informação e operação. Ênfase especial foi dada à criação de sistemas e mecanismos de avaliação e controle de desempenho, referentes a questões consideradas estratégicas no plano nacional.⁵ Conseqüentemente, procurou-se, com grau variável de sucesso, relegar a segundo plano ou abandonar completamente as operações e os mecanismos de controle detalhado de programas e projetos, papel que passou a ser destinado às instâncias regionais ou locais de governo. O mesmo ocorreu com a operação das redes prestadoras de serviço, que continuam sob o comando da esfera pública, e com a contratação de serviços junto ao setor privado. O novo papel assumido pela esfera central tem recebido a denominação de gestão regulatória estratégica;
- d) privatização de segmentos empresariais estatais importantes, o que tem transferido para a esfera societal setores e áreas de controle das economias nacionais, bem como a responsabilidade pela manutenção de parcelas significativas do emprego público e da renda nacional. Em todos os casos, entretanto, pode ser observada uma preocupação em manter sob o controle estatal o direcionamento estratégico da política industrial e das áreas de pesquisa e desenvolvimento, ainda que as parcerias com o setor privado apareçam de forma intensa, comportando arranjos institucionais e econômicos muito variados.

Os dados mais recentes da OCDE (1997) comprovam essa tendência e a afirmação de que não se “desmantelaram” os aparatos estatais dos países desenvolvidos e que se preservou a capacidade de intervenção estatal, ainda que modificando o padrão de intervenção. Somente a título de ilustração, no período 1980-95, o gasto governamental como percentual do PIB cresceu, ainda que tenham ocorrido oscilações. As próprias projeções da OCDE, para o período 1996-98, indicam a manutenção ou o crescimento do patamar de participação do gasto governamental no PIB ou pequenos decréscimos. A participação do emprego governamental no emprego total estabilizou-se ou apresenta sinais de crescimento na maioria dos países, assim como o gasto com os servidores públicos como percentual do PIB. A capacidade de arrecadação do governo, medida através do percentual de participação das receitas correntes sobre o PIB nominal, aponta ligeira elevação, salvo no Reino Unido e nos Países Baixos.

Não se pretende com isso defender a tese de que nada mudou, especialmente quando se percebe o peso crescente que a dívida pública e o pagamento de juros adquirem no gasto governamental desses países. Defende-se aqui, tão-somente, a hipótese de que reformas de corte reducionista da presença estatal encontram menor espaço político de implementação em países com burocracias e aparatos estatais consolidados e com segmentos sociais mais organizados na defesa de seus interesses no campo da preservação das estruturas estatais de proteção social. Mais do que isso, nesses casos, a introdução de novos mecanismos de gestão e organização da intervenção estatal pode significar a estruturação de ações mais efetivas no campo da proteção social do que aquelas preexistentes.

⁵ *A despeito de os mecanismos de avaliação e controle de resultados serem reconhecidos como elementos estratégicos e essenciais, eles têm tido um desenvolvimento considerado ainda muito precário no conjunto de países da OCDE. Isso vale tanto para o monitoramento da implementação de políticas públicas em si mesmo, como para o acompanhamento dos resultados do novo formato das ações públicas no contexto descentralizado.*

Nesse sentido, é possível perceber a adoção de medidas complementares às anteriores, que merecem destaque.⁶ São elas: processos de desconcentração administrativa, no interior da esfera central de governo, transferindo responsabilidades e capacidade de decisão para unidades situadas na “ponta” do sistema central; estabelecimento de limites ao tamanho da administração pública (estruturas organizacionais e força de trabalho, principalmente); reorganização de empresas públicas que, embora permanecendo sob a esfera estatal, passam a ter sua missão organizacional, prioridades de intervenção e mecanismos de operação redefinidos, buscando maior efetividade da intervenção.

Evidenciaram-se, também, a importância e a complexidade de estabelecer e definir os mecanismos de regulação que devem permanecer sob controle público, não necessariamente estatal, em setores ou regiões em que se processam movimentos de mudança, objetivando a transferência de espaços de poder para instâncias subnacionais ou societais. Tais decisões indicam a preocupação em não promover processos com efeitos deletérios, que acirrem movimentos fragmentadores dos espaços nacionais, ou que recentralizem e reconcentrem, no plano societal, o controle sobre processos e ações de interesse coletivo.

Procurou-se, finalmente, estruturar um sistema mais complexo de gestão do processo de tomada de decisão. Com a descentralização, esse processo tornou-se mais compartilhado e diferenciado, envolvendo um número cada vez maior de instâncias e níveis de governo, distintos poderes, e mesclando organizações societais de diferente natureza com o Poder Público. Mecanismos incentivadores da cooperação e coordenação passaram a ser intensamente buscados, apresentando graus de formalização muito variados. A maioria, entretanto, apóia-se em estruturas organizacionais e bancos de dados mais sofisticados e em sistemas de gestão voltados ao apoio da decisão governamental com alta complexidade e abrangência.

✕ Nesse contexto, a descentralização da intervenção estatal – no que se refere à dimensão institucional e decisória da implementação de políticas públicas, especialmente no campo social – vem se constituindo em um dos aspectos estratégicos e positivos da modernização e reforma do Estado. Constitui a dimensão central de todas as mudanças particulares, do campo fiscal ao administrativo. Nesse processo, vêm sendo buscadas novas formas de regulação pública e de estabelecimento de parcerias entre Estado e sociedade, consolidando mecanismos mais democráticos de decisão e gestão; reforçando ou criando capacidades administrativas nas unidades para as quais se delega ou se transfere poder; estimulando, transferindo e transmitindo energias modernizadoras para os níveis subnacionais e instâncias de base das hierarquias funcionais (DRAIBE, 1997).

Um dos principais problemas para implementar tais transformações no aparato estatal tem sido a obtenção de consenso político entre a burocracia pública, os políticos e os atores societais que interagem em cada processo considerado (empresários, sindicatos, ONGs, etc.). Esse fato tem determinado a busca, nem sempre bem-sucedida, do aperfeiçoamento de instâncias de negociação política já existentes, a criação de novos espaços institucionais para tanto, etc.

Dois percalços aparecem de forma recorrente como barreira à continuidade exitosa dos programas de reforma do setor público nos países da OCDE: a manutenção de sérios problemas no financiamento das economias nacionais e das ações públicas e o crescimento das taxas de desemprego estrutural.

Tais questões levam a que se evidencie uma preocupação constante dos governos e da própria OCDE em garantir e proteger a capacidade estatal de arrecadar e distribuir corretamente os recursos, assegurando o funcionamento mais integrado das economias nacionais e de suas articulações internacionais. Evidencia-se a procura de mecanismos internos a cada país e, no conjunto da comunidade, visando criar programas de emprego que evitem ou reduzam os desequilíbrios sociais e regionais, que já se manifestam em muitos casos.

⁶ Também aparece como importante característica dos processos de reforma do aparato estatal a alteração da própria cultura organizacional das agências públicas, que perdem ou recebem atribuições, responsabilidades e novo espaço para tomada de decisão. O fulcro dessa modificação é a substituição de uma cultura baseada em procedimentos rígidos e padronizados por uma cultura organizacional que valorize a flexibilidade, a agilidade na tomada de decisão e, principalmente, os resultados a serem alcançados. Pretende-se, com isso, viabilizar a existência de uma máquina pública mais resolutiva, orientada para o cidadão e usuário, comprometida com ele.

PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: A DESMONTAGEM DAS ESTRUTURAS ESTATAIS

A análise do resultado das experiências de reforma em países da periferia capitalista, em particular no Leste Europeu, vem mostrando processos muito distintos. O que tem presidido essas transformações é o movimento célere e "selvagem" de desmontagem de estruturas estatais anacrônicas, expondo a estrutura social, econômica e política de cada nação a um processo de retaliação e fragmentação sem precedentes. Nesse caso, afirma-se ainda com maior vigor o imperativo do mercado, ancorando um "novo individualismo" e o repúdio absoluto a qualquer tipo de interferência nos processos de alocação da riqueza social gerada e de definição dos padrões de consumo. Associa-se a isso o ressurgimento de conflitos étnicos e regionais que permaneciam relativamente controlados pela força do aparato estatal centralizado e agora destruído, bem como a expansão do crime organizado.

Na América Latina, o balanço dos processos de transformação do aparato estatal também é bastante controverso. Alteraram-se intensamente práticas e processos estatais de tomada de decisão, criando situações novas, mas que se mantêm ainda profundamente atreladas ao objetivo de reduzir custos, o tamanho da máquina estatal e de inserir, a qualquer preço, os países na economia internacional.

De forma muito resumida, quase esquemática, as informações sobre o resultado das reformas na América Latina apontam para a seguinte situação.

A maioria das reformas assumiu claramente a direção da "devolução", à sociedade organizada, de recursos e mecanismos de intervenção e controle, anteriormente detidos pela esfera estatal. Como conseqüência, estimulou-se e se obteve a redução drástica do tamanho e do poder de intervenção e regulação estatais, em benefício da primazia de um novo conceito de regulação subordinado à dinâmica do mercado globalizado.

Com isso, abriu-se espaço para a viabilização de processos sócio-econômicos e de consolidação de arranjos entre esferas de governo e entre o aparato estatal e a sociedade, onde passam a predominar a diferenciação, a seletividade e a fragmentação. Diferenciação porque se potencializam as condições que levam ao aumento das desigualdades no interior da estrutura social; seletividade porque são privilegiados setores com maior capacidade de inserção na economia internacional; fragmentação porque são incentivadas as articulações diretas entre espaços subnacionais ao espaço econômico internacional, ignorando os interesses e as necessidades de cada formação nacional (MARTINS, 1996).

Os efeitos positivos decorrentes desse processo têm sido o estímulo e o grande desenvolvimento ocorrido em unidades empresariais e em regiões que lograram organizar-se de forma complementar (vertical ou horizontalmente) aos grandes complexos produtivos transnacionais. Esses casos constituíram pólos de desenvolvimento articulados diretamente ao mundo capitalista globalizado, atuando com grande liberdade e flexibilidade, já que libertos de amarras regulatórias nacionais – dentre elas, as do campo das relações capital/trabalho, do campo fiscal e tributário, etc. Além disso, adotam, em larga escala, mecanismos de terceirização de atividades, provocando transformações significativas no perfil do mercado de trabalho e criando novas formas de organização do trabalho e da produção (em unidades familiares e em micro e pequenas empresas articuladas verticalmente a complexos produtivos internacionalizados, dentre outras).

Os efeitos negativos, entretanto, são maiores e preocupantes. A fragmentação e o aumento da heterogeneidade dos espaços sócio-econômicos nacionais e regionais, com desarticulação de sistemas industriais integrados, têm impactos avassaladores, como o aumento do desemprego estrutural em áreas com forte concentração urbana (áreas metropolitanas, principalmente) ou em áreas já deprimidas do ponto de vista sócio-econômico. Outro aspecto são as transformações significativas nas estruturas de proteção social estatais existentes, buscando redefinir um perfil universalista-redistributivo de intervenção, pelo aumento na diferenciação de serviços, focalização e estruturação de *safety-nets* setoriais específicos.

Níveis maiores de eficiência e competitividade só têm sido atingidos em contextos sócio-econômicos muito homogêneos, com bases territoriais de pequenas dimensões, aparatos estatais de proteção social e regulação econômica já bastante eficazes e em espaços nacionais já altamente integrados

à comunidade internacional (vertical ou horizontalmente), no campo produtivo e financeiro. O Chile talvez seja o único exemplo. Mesmo nesse caso, existem evidências de que a questão da equidade tem sido comprometida por uma diferenciação inevitável, especialmente no que diz respeito ao mercado de trabalho, e no plano étnico-social.

Há casos de nações como o México, onde o grau de heterogeneidade estrutural e social é grande, suas dimensões são continentais, o grau de conflito regional é intenso e os aparatos de proteção social, regulação e intervenção estatais precários ou evitados de vícios corporativos, fisiológicos e clientelísticos fortes. Os processos de reforma vêm acentuando os problemas de heterogeneidade já existentes e o grau de exclusão política, social e econômica.

O "ABRANDAMENTO" DE POSIÇÕES: RECONHECER O PAPEL DO ESTADO, DO GOVERNO E DA ADMINISTRAÇÃO NO MUNDO EM MUDANÇA

Muito recentemente, parece ocorrer uma mudança de percepção, influenciada pelos exemplos das nações bem-sucedidas na era globalizada, que mostra que o caminho seguido pela história passou ao largo da idéia de Estado Mínimo e não conduziu a uma dinâmica competitiva desenfreada. Ficou patente que, quando existem, os fatores responsáveis pela retomada sustentada do desenvolvimento foram outros e implicaram a criação de condições sistêmicas de competitividade, onde a ação efetiva de um aparato estatal transformado – que atua como elemento de intervenção seletiva, catalisador, facilitando ações, induzindo e complementado as atividades do setor privado e dos grupos sociais, buscando, enfim, gerir estrategicamente o processo de desenvolvimento – foi e continua sendo um elemento essencial. O próprio Banco Mundial em seu mais recente relatório (WORLD BANK, 1997) reconheceu essa realidade: *"A História tem demonstrado de forma repetida que um bom governo e uma administração pública eficaz não são um luxo, mas uma necessidade vital. Sem a ação de um Estado efetivo o desenvolvimento sustentado, econômico e social é impossível."*

O mesmo relatório indica, também, qual seria, na visão do Bird, a estratégia que proveria o *framework* para guiar os esforços de transformação: focalizar a ação estatal no conjunto de atividades possíveis de serem realizadas; melhorar a capacidade de intervenção estatal introduzindo incentivos, flexibilizando e agilizando sua atuação, criando barreiras contra o arbítrio e o comportamento corrupto, etc. A análise mais detida dessa proposta é fundamental, pois sintetiza, no agregado, a posição dos países mais importantes do cenário internacional, que influenciam em grande parte as maiores ou menores chances de aumento das condições de competitividade do país, no plano estrutural.

X O ponto central dessa nova estratégia é *obter uma capacidade de intervenção efetiva, entendida aqui como a habilidade de promover ações coletivas de forma eficiente*, tais como lei e ordem, saúde pública, educação fundamental e infra-estrutura básica, visando atender às demandas da sociedade por esses bens públicos. Isso, segundo o Bird, não significa dismantelar o aparato estatal, mas focalizá-lo, escolher o que é essencial e crítico, combinar adequadamente a capacidade institucional estatal com as ações efetivamente prioritárias.⁷ Nesse caso, o centro de atenção dos governos seria composto por ações visando: estabelecer o primado da legalidade; manter um ambiente político estável – o que inclui a estabilidade macroeconômica, a previsibilidade e a credibilidade da ação estatal (regras e políticas públicas) para que os investimentos privados se sintam atraídos e seguros; investir em serviços sociais básicos e em infra-estrutura; proteger os segmentos mais vulneráveis da estrutura social; e implantar uma política ativa de proteção ao meio ambiente. Tudo isso criaria, na visão do Bird, condições bastante favoráveis para uma

⁷ O Bird propõe que, no caso de nações onde a "capacidade institucional instalada" é fraca ou inexistente, se adotem regras rígidas de auto-restrição à intervenção estatal, com alto custo de reversão; ou ainda se adotem parcerias com empresas e cidadãos e incentivos à ação societal, ao invés de tentar criar capacidade estatal de intervenção.

ação complementar entre Estado e mercado. A ação do Estado passa a ser vista, novamente, como essencial para criar a institucionalidade básica que viabiliza a ação do mercado. Mais que isso, garantiria que os benefícios advindos do crescimento do mercado fossem divididos, particularmente por meio de investimentos em educação, segurança pública e saúde. Além disso, devem ser priorizadas:

- a) ações estatais voltadas ao financiamento, uso de incentivos, subsídios seletivos (especialmente na área industrial) e às atividades de regulação. Especialmente essa última atividade pode servir para redirecionar os resultados da ação dos mercados para finalidades de interesse público. A privatização é também, segundo o Bird, uma solução óbvia e muito eficaz do ponto de vista econômico e fiscal. Em outras palavras, o aparato estatal não deve concentrar-se no provimento direto de bens e serviços, pois o monopólio do setor público revelou-se pior que a ação de agentes privados, muito mais eficiente e eficaz.
- b) ações de reforma dos sistemas de proteção de corte universal proporcionadas pelo Estado, pois não existiriam condições econômicas para mantê-los. Soluções inovadoras que envolvam a ação estatal em parcerias com empresários, trabalhadores e comunidade podem produzir melhor proteção a custos muito mais baixos.

Outro aspecto central dessa estratégia é o *processo de revigoração das instituições estatais, no sentido de proporcionar incentivos para que os servidores públicos tenham um melhor desempenho, evitando ações arbitrárias, discricionárias e corruptas por parte dos governos*. Sugere-se a adoção de três formas básicas de incentivo:

- a) regras efetivas e restrições que permitam a existência de um maior número de *veto points* a ações estatais arbitrárias e à corrupção endêmica. Isso pode ser obtido, segundo o Bird, dividindo-se adequadamente o poder de Estado, tanto entre o Executivo, Legislativo e Judiciário – tornando este último verdadeiramente independente –, quanto entre as autoridades central, regionais e locais;
- b) submeter a ação estatal à maior competição possível, combinando mecanismos que encorajem esse tipo de processo internamente ao aparato do setor público, como por exemplo: recrutamento e promoções baseadas no mérito e remuneração adequada; estabelecimento de metas para o desempenho de unidades – transformadas em unidades de negócio – e incentivos que premiem seu cumprimento; utilização de mecanismos de *contracting out* onde possível, etc;
- c) incentivar a participação e as parcerias, trazendo o aparato estatal para mais perto do cidadão, o que incluiria a abertura de canais de comunicação entre o usuário e a máquina estatal, pesquisas de satisfação, processos de descentralização e desconcentração no plano da operação dos serviços; incentivos à participação direta dos cidadãos na implementação e monitoramento de políticas ou por meio de colegiados, etc.

Mais importante, entretanto, para fins deste trabalho, são as recomendações que enfeixam essa estratégia, preconizada pelo Bird, de transformação do Estado num parceiro mais crível e efetivo na tarefa de desenvolvimento das nações: ultrapassar as barreiras das fronteiras nacionais, facilitando a ação coletiva global, e remover os obstáculos à reforma do Estado, nos moldes preconizados, ainda que respeitadas as peculiaridades nacionais.

Na visão do Bird, a globalização só é um perigo para nações governadas de forma equivocada, porque para estados com economias disciplinadas e com governos institucionalmente fortalecidos e, portanto, capazes de uma ação efetiva, abrem-se com ela caminhos para o desenvolvimento e bem-estar. Ademais, estar-se-ia sublinhando a necessidade de uma efetiva cooperação internacional que permitisse a emergência de uma verdadeira ação coletiva global. Nessa ação global, seriam melhor gerenciadas as crises regionais e se promoveriam de forma mais adequada condições de estabilidade da economia mundial, seriam aumentados o nível de proteção do meio ambiente e as condições de intercâmbio tecnológico e prestar-se-ia assistência técnica mais efetiva aos países mais pobres.

A despeito de essa estratégia preconizar um conjunto de ações importantes e que podem aumentar a capacidade de ação dos estados e governos – muitas delas já referidas neste texto –, ela pressupõe algo bastante questionável, ou seja, a existência de uma ordem mundial onde interesses nacionais se harmonizam no plano internacional, fato que jamais ocorreu e não faz parte, por definição, da dinâmica capitalista.⁸

Não é demasiado recordar aqui que as relações entre nações no capitalismo podem ser definidas por três tipos básicos de controle político-econômico exercidos pelos países que fazem parte do *centro* capitalista. Nas palavras de Cardoso de Mello: “o primeiro deles se exerceria sobre o processo de inovação tecnológica, o que supõe formas de organização capitalista nas quais estaria encarnado o poder financeiro; o segundo concerne à moeda e à finança internacionalizada, o que por sua vez pressupõe o poder industrial; o terceiro diz respeito ao poder político-militar, em última instância, o controle das armas.”⁹ A estruturação da *periferia* subdesenvolvida ocorre em função da expansão do *centro* capitalista, exprimindo sua fragilidade monetária e financeira e a natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo, além obviamente da subordinação no plano geopolítico e militar. Mesmo nas fases favoráveis de expansão do final dos anos 50 a meados dos 70, no plano internacional, somente poucos países em desenvolvimento – o Brasil entre eles – puderam traçar estratégias nacionais, para as quais a intervenção estatal foi decisiva, dotando de dinamismo endógeno e relativamente autônomo suas economias, criando condições mínimas de financiamento, construindo sistemas industriais integrados e buscando criar bases para a produção de inovação tecnológica. Mesmo assim, jamais se conseguiu criar no Brasil condições sócio-econômicas e regionais homogêneas, bem como uma estrutura de proteção que minimizasse a questão da profunda desigualdade social.

Claramente, o momento atual de reestruturação capitalista não modifica, ao contrário, agrava essas condições porque faz parte constitutiva de sua dinâmica a abertura dos mercados, especialmente dos países em desenvolvimento, à concorrência externa e à aplicação desregulamentada e livre de capitais produtivos e especulativos. Esse processo tende a ocorrer desorganizando ou destruindo as estruturas produtivas mais integradas e certamente acentuando a heterogeneidade social, expandindo o mercado informal e reduzindo o formal, criando ou repondo clivagens regionais, aumentando a desigualdade social, etc.

A adoção de uma estratégia de reforma da ação do Estado, na direção proposta pelo Bird – se tomada como um processo de integração sem restrições, contrapesos e condições de reciprocidade, associada à idéia de focalização do aparato estatal predominantemente na criação de condições de atração do capital privado externo –, poderia estar criando fortes condições de favorecimento dos interesses econômicos internacionais e dos nacionais a eles integrados. Estar-se-ia sancionando, dessa forma, a perpetuação da maior competitividade desses blocos de capital em detrimento da estrutura industrial instalada nos países em desenvolvimento, especialmente a de corte nacional e não integrada. Na hipótese limite, haveria forte tendência das nações subdesenvolvidas em se transformar predominantemente no espaço de expansão dos negócios e das exportações dos países centrais, portanto em *locus* de expansão de capitais internacionais cada vez mais concentrados e interessados na compra, na maior parte das vezes subsidiada, de setores produtivos a cargo de empresas públicas em processo de privatização. Os aparatos estatais nacionais tenderiam a permanecer, assim, com sua capacidade fiscal reduzida e destinada a pagar os juros de suas dívidas em franco processo de ampliação. Com isso, a responsabilidade de manter ou mesmo ampliar a estrutura de proteção social construída se esgota, por definição, assim como se tornam muito frágeis outros mecanismos destinados a viabilizar patamares mais equânimes de distribuição da riqueza social gerada na nação.

⁸ Na análise de BELLUZZO (1997), essa visão tem como pressupostos a inevitabilidade e a conveniência de uma inserção passiva das economias nacionais no chamado processo de globalização, ou em outras palavras: “1) a globalização conduzirá à homogeneização das economias nacionais e à convergência para o modelo anglo-saxão de mercado; 2) esse processo decorre de forma impessoal acima da capacidade de reação das políticas decididas no âmbito dos estados nacionais.” A despeito de essa visão constituir o main stream, essa não parecer ser, necessariamente, a única alternativa à disposição de países como o Brasil.

⁹ Cf. MELLO (1997). O curso da análise aqui realizada inspira-se nesse brilhante Prólogo.

As possibilidades de criar alternativas a esse quadro bastante pessimista vinculam-se a outro tipo de ação dos governos. A profunda transformação e renovação de suas bases e fundamentos de operação e intervenção deve ser feita guiando-se por uma estratégia complexa e de difícil viabilização, porque contrária ao *main stream* internacional: criação de condições de atração dos capitais internacionais induzidas por um aparato estatal forte, consolidado, com organizações públicas eficazes atuando em áreas estratégicas, especialmente, no plano produtivo, na ciência e tecnologia, no fomento regional, no desenvolvimento social e na regulação das atividades transferidas ao mercado.

Olhando por esse prisma, na estratégia para a construção de um novo Estado – proposta pelo Bird e sancionada pelos principais países do mundo capitalista –, não é possível deixar de considerar a hipótese de um certo processo de “domesticação” de nações como o Brasil, que a despeito de todas as dificuldades, conseguiu atingir patamares notáveis de desenvolvimento econômico, ainda que com forte concentração de renda e perpetuação de graves iniquidades sociais. Está ausente nessa proposta a ênfase na *fundamental*, qual seja, o da necessidade do papel do Estado para promover, nas condições complexas de um mundo globalizado, o desenvolvimento com equidade. Isso implica um conjunto de ações mais complexas e de natureza diversa daquela referente à garantia das condições econômicas, políticas e sociais para que atores econômicos privados viabilizem seus interesses.

A REFORMA DO APARATO ESTATAL NO BRASIL: POTENCIALIDADES E LIMITES DA TRANSFORMAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

De diversas maneiras, mas sempre com base em suas tradições históricas, culturais e nas características de seus processos de desenvolvimento, o Brasil também passou a se mover no campo da reforma do Estado com o objetivo de encontrar soluções operacionais para problemas emergentes e quiçá traçar estratégias de mais longo prazo. Em síntese, também aqui, a natureza da intervenção estatal e os caminhos de sua reforma transformaram-se nos grandes temas da agenda brasileira. Hoje, após diversas tentativas frustradas de reforma de cunho administrativo e organizacional – acompanhadas pela generalização (potencializada pela ação dos formadores de opinião na mídia), da descrença em relação à eficácia e talvez à própria pertinência da intervenção estatal e à qualidade dos serviços públicos –, pode-se dizer que a natureza e os limites da intervenção do Estado e seu papel no futuro da nação persistem no centro das atenções.

No início dos anos 80, a agenda da reforma do Estado brasileiro apontava para sua redemocratização e descentralização. Em particular, a proposta de descentralização, num primeiro momento, foi bastante condicionada pela própria natureza do processo de redemocratização. Como é sabido, o Brasil passou por diversos períodos de centralização e descentralização política e fiscal no longo de sua história republicana. Mas não cabem dúvidas sobre a natureza centralizante do período recente dos governos militares. Na segunda metade dos anos 70, entretanto, já eram visíveis os primeiros sinais de uma inflexão assinalada no plano da redistribuição fiscal. Mas foi, sem dúvida, nos anos 80 que a intensidade da crise do Estado, combinada com o vigor da luta redemocratizante, deu uma densidade e uma força suprapartidária a um novo esforço descentralizante. Nesse sentido, e resumindo uma história bem mais complexa, pode-se afirmar que a descentralização brasileira começou nos anos 70 no plano fiscal, mas teve seu momento de inflexão decisivo, do ponto de vista político-institucional, com a eleição direta dos governadores ocorrida, depois de muitos anos, em 1982. A partir daí, confundiu-se cada vez mais com a própria redemocratização, tendo sido acompanhada por permanente esforço parlamentar de descentralização fiscal. Dois processos que culminam com a Constituição de 1988. No início dos anos 90, ela passou a ser ocupada pelos requerimentos fiscais das políticas de estabilização e de cumprimento dos compromissos externos assumidos na renegociação da própria dívida com o sistema financeiro privado internacional: o desiderato da estabilização a qualquer preço.

Na gestão Collor, que inaugura essa nova agenda, rompendo com a forma com que até então a questão da reforma do Estado vinha sendo tratada (modernização, desburocratização ou ainda reforma administrativa), não se percebe de forma clara uma estratégia compreensiva e de mudanças estruturais e sim um movimento célere de desmontagem e quase "destruição" do aparato estatal, especialmente do governo federal. Não se poderia dizer, a rigor, que existiu nesse momento uma visão consolidada de governo que espelhasse um projeto construído racionalmente de reestruturação do aparato público, adequando-o a um projeto de reinserção do Brasil na economia mundial, qualquer que fosse ele.

OS LIMITES ESTRUTURAIS DECORRENTES DA ESTRATÉGIA DE REFORMA BRASILEIRA

O processo de reformas estruturais se inicia, concretamente, na gestão governamental pós-1995, no governo Fernando Henrique Cardoso e, portanto, após a implantação, com sucesso, de uma estratégia de estabilização monetária – o Plano Real. Propõe-se uma reforma do aparato estatal por meio de um projeto de emenda constitucional que procurou, simultaneamente, enfrentar a crise fiscal; reestruturar o papel do Estado na economia brasileira (menor intervenção direta e maior atividade de corte regulatório); aumentar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, especialmente os da área social, por meio de sua descentralização completa; e, finalmente, flexibilizar o processo de administração do aparato público, valorizando o servidor público pela promoção de sua profissionalização (AZEVEDO e ANDRADE, 1997).

Segundo Bresser Pereira, ministro responsável pela condução da reforma, supera-se a fase de reforma caracterizada pela "administração de cortes" e se adentra na reforma típica de administrações social-democratas onde se teria consciência de que: "(...) o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer Estado forte e efetivo. Este fato, somado à óbvia superioridade da administração pública gerencial sobre a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a se envolverem em reformas administrativas, quase todas visando a duas metas: redução dos gastos públicos e aumento na eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo."¹⁰

O cerne da proposta de reforma, recentemente aprovada, é preparar o aparato estatal para intervir no novo cenário político-econômico pós-estabilização, diferenciando claramente onde essa intervenção é necessária e com que institucionalidade. Fica estabelecida, de forma precisa, a existência de quatro setores, que delimitam o que é estratégico ou não, enquanto objeto de intervenção.

O *núcleo estratégico*, por definição estatal, é onde se definem as leis e as políticas públicas destinadas a viabilizar as iniciativas estatais, garantindo seu cumprimento. Conformam o centro ou coração do Estado: o Poder Legislativo, o Judiciário, o governo e a cúpula da administração pública, nas três esferas que caracterizam o sistema federativo brasileiro. Aqui, combinam-se necessidades derivadas da eficiência e da eficácia de ação. Para tanto, a existência de um corpo de servidores de alto nível técnico, estáveis e de carreira é condição fundamental, ainda que as concepções de carreira e de estabilidade adotadas sejam distintas daquelas que atualmente vigoram na administração pública brasileira, adquirindo mais flexibilidade e sendo aplicadas de forma mais restritiva e selecionada.

As *atividades exclusivas* são representadas pelas forças armadas, polícia, arrecadação de impostos e todas as agências destinadas à regulação, fomento e controle. Essas atividades devem ser conduzidas, sempre que possível, de forma desconcentrada, ficando também sob responsabilidade estatal. Com exceção das forças armadas e da polícia, para as outras atividades pretende-se criar agências executivas com grande autonomia de ação, ainda que seus dirigentes sejam nomeados pelo chefe de governo ou ministro responsável pelo setor, e suas ações sejam balizadas por um contrato de gestão com metas definidas e mecanismos de controle estabelecidos.

¹⁰ Segundo o autor, a administração pública gerencial, que se contrapõe à burocrática ou tradicional, é aquela em que a atividade estatal se orienta para o cidadão e para a obtenção de resultados; políticos e servidores públicos têm autonomia de ação, ainda que limitada; é descentralizada e se utiliza de incentivos à criatividade e à inovação; combatem-se o nepotismo e a corrupção sem procedimentos rígidos; e se controlam os resultados da ação estatal mediante contratos de gestão. (PEREIRA 1997)

Os *serviços não-exclusivos* – educação, atenção à saúde e outros da área social, bem como os de natureza cultural e referentes à pesquisa científica, ciência e tecnologia – devem ser autônomos e geridos preferencialmente pelo setor público não-estatal. Sugere-se aqui uma forma de propriedade mais complexa, por se tratar de serviços que devem ser em parte financiados pelo fundo público e por envolverem externalidades que o mercado, por si só, não compensaria na forma de preço e lucro. Mas como não implicam o exercício do Poder de Estado, a visão do atual governo é de que não devem ser propriedade estatal, como no caso dos segmentos anteriores. Buscou-se, então, uma forma de organização pública não-estatal: as organizações sociais. Essas organizações possuem muitas características assemelhadas às fundações de direito privado estabelecidas pelo setor público, embora contenham aperfeiçoamentos organizacionais, operacionais, bem como formas de planejamento, controle e mecanismos de financiamento bastante flexibilizados.

Finalmente, o *setor de produção de bens e serviços*, constituído pelas empresas estatais. Na visão da atual gestão governamental, esse setor pode ser completamente privatizado, dado que na maioria dos casos o mercado realizaria com maior eficiência as atividades abrangidas por esse conjunto de empresas, especialmente se houver parâmetros de eficiência e eficácia bem delimitados e controlados por agências regulatórias nos casos mais complexos, como o dos monopólios naturais.

Como resultante da adoção desse novo formato de organização do Poder Executivo, seria reduzido o tamanho da administração pública, recuperando, na visão do governo, sua saúde financeira, além de serem criados meios para intervir onde realmente é necessário e essencial.

Associam-se a esse conjunto de mudanças, na estratégia e na estrutura de intervenção do Executivo, duas outras reformas de grande significado: a reforma política – da legislação eleitoral e a partidária –, para dar maior possibilidade de consolidação institucional da democracia e legitimidade aos governos (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1996); e a reforma do Poder Judiciário, que busca garantir maior agilidade e redução de custos, superando problemas de ordem institucional, da própria estrutura de funcionamento desse Poder, e relativos aos procedimentos jurídicos adotados (SADEK, 1996).

Entretanto, o que parecia ser uma trajetória simples, linear e progressiva de reforma de um aspecto central do Estado brasileiro começou a apresentar problemas, desde o seu início. Primeiro, o ajuste e a reforma fiscal requeridos pelas políticas adotadas de estabilização monetária vêm sendo obstaculizados pelas limitações administrativas, fiscais e financeiras da maior parte das unidades de governo subnacionais. Desde então, pode-se perceber de forma cada vez mais nítida *o aumento da tensão entre a "vontade política descentralizante" e a favor de um aparato mais denso de proteção social e a "vontade econômica estabilizante", cujas principais derivações e determinações acabam gerando uma dinâmica recentralizante do poder, independentemente das convicções mais ou menos descentralizadoras de seus executores*. Na prática, as prefeituras e os governantes estaduais vão sendo progressivamente paralisados ou esvaziados de toda capacidade de iniciativa, estrangulados pelo peso de suas dívidas passadas, submetidas a um processo de multiplicação financeira semelhante ao que afetou as dívidas interna e externa da União. *A prolongação no tempo dessa situação de paralisia vem criando dificuldades crescentes para o funcionamento do sistema ou, mais precisamente, para a coordenação e governabilidade federativas, independentemente das decisões legislativas que possam ser tomadas no sentido do fortalecimento da Federação (AFFONSO, 1997).*¹¹

¹¹ Além disso, a própria necessidade de reforma política vem sendo bastante questionada por investigações recentes. LIMONGI e FIGUEIREDO (1995 e 1996) e FIGUEIREDO e LIMONGI (1997), a partir de detalhada pesquisa, argumentam o equívoco dos analistas que propugnam a urgência das reformas político-institucionais. Demonstram com farta argumentação e evidências empíricas irrefutáveis o equívoco da visão daqueles que creditam à fragilidade de nossas instituições representativas – individualismo e inconstância dos parlamentares, excesso de partidos, fragilidade de vínculos entre representantes e representados, etc – as dificuldades enfrentadas pelo governo na aprovação das reformas estruturais. A reforma do Judiciário, por sua vez, enfrenta dificuldades de implementação, decorrentes de controvérsias e ações obstaculizadoras advindas, especialmente, do interior da própria corporação (SADEK, 1996).

Enfeixa esse quadro de dificuldades, a falta de clareza quanto ao projeto de desenvolvimento perseguido nessa estratégia de reforma do Estado e que poderia, quiçá, aglutinar as principais forças político-econômicas nacionais na condução da transformação do aparato estatal. Polarizam-se fortemente as opiniões diante dessa questão. De um lado, setores do governo, que, refutando o primado exclusivo dos "requerimentos" fiscais e financeiros das políticas de estabilização monetária, indicam que paulatinamente vai se desenhando uma política de reestruturação industrial. Esta, apoiada na reforma em curso do Estado, gerará condições superiores de enfrentamento dos problemas de reinserção na nova ordem capitalista mundial.¹² De outro, colocam-se aqueles que julgam devastadores – do ponto de vista industrial, comercial, regional e social – os efeitos que a lógica do processo de reestruturação imporá,¹³ tal como desenhado e implementado até aqui, independentemente das boas intenções e eventuais mudanças parciais e virtuosas buscadas por alguns setores dentro do governo. Salvo ocorram transformações profundas de curso na condução da estratégia de reforma, recolocando como prioritária a questão do desenvolvimento, as chances de sucesso estariam reduzidas ao mínimo. Nessa última perspectiva, a grande conseqüência visível e real obtida por meio desse programa de reformas é a de desgatar o Estado da função desenvolvimentista e passar a depositar todas as expectativas no investimento direto estrangeiro como nova locomotiva. Nessa nova condição, entretanto, segue o mesmo Estado como animador e patrocinador de um processo brutal de concentração do que era estatal nas mãos de monopólios privados. Trata-se de um programa de reformas onde se esquecem o desenvolvimento e a questão da equidade e se patrocina, pela via estatal, uma reforma patrimonial colossal sem tocar nas bases conservadoras de nossa sociedade e que obstaculizam, de forma irretorquível, medidas que promovam um processo mais justo de distribuição da riqueza social gerada.¹⁴ Essa tensão tem aumentado com a crise recente do sistema financeiro internacional e as conseqüentes medidas de "defesa" adotadas pelas autoridades brasileiras, no campo dos juros e da redução do déficit público, envolvendo na aparência uma disputa de concepções e estratégias macroeconômicas que invade o próprio interior da administração pública federal.

A REFORMA DO APARATO DE POLÍTICA SOCIAL

O governo brasileiro assumiu de forma clara, desde o início da gestão FHC, que a longa crise do aparato estatal enfrentada nos anos 80 e início da década de 90 deixou seqüelas na capacidade de intervenção do setor público na área social.

a) o diagnóstico

É reconhecido que um grande contingente de brasileiros vive em situação de pobreza e indigência e que a desigualdade de renda e riqueza vinha assumindo níveis inaceitáveis. Desses processos e de sua combinação resultou, na visão do governo, uma "estrutura complexa e diferenciada de exclusões e vulnerabilidades sociais que precisam ser enfrentadas por uma gama igualmente diferenciada de políticas públicas e de políticas de governo"¹⁵. A tabela 1, apresentada no documento de governo que formula uma estratégia de desenvolvimento social, evidencia com clareza as dimensões significativas dessa estrutura de exclusões e vulnerabilidades sociais existentes no Brasil em 1990.

Esse quadro pode se tornar ainda mais dramático, dependendo da linha de corte adotada para estabelecer a condição de indigência. Para 1996, utilizando também dados da PNAD, pode se chegar a um volume muito maior de pessoas abaixo da linha de indigência (aproximadamente 28 milhões – tabela 2).

¹² Vide, especialmente, BARROS, L. C. e GOLDENSTEIN (1997) e BARROS, J. R. e GOLDENSTEIN (1996)

¹³ Vide TAVARES e FIORI (1997) e FIORI (1997b).

¹⁴ É exemplar, no sentido dessa argumentação, a entrevista de José Luiz Fiori à revista Carta Capital (FIORI, 1997a).

¹⁵ BRASIL (1996).

TABELA 1 - INDICADORES DE INDIGÊNCIA COM BASE NA INSUFICIÊNCIA DE RENDA, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO E ESTADOS - 1990

BRASIL	NÚMERO DE INDIGENTES	PROPORÇÃO DE INDIGENTES (%)
Norte ⁽¹⁾	1 952 578	38,0
Nordeste	9 089 059	22,0
Sudeste	4 035 814	6,6
Sul	1 622 909	7,5
Centro-Oeste	820 344	8,2
Metropolitano	3 414 801	8,0
Urbano	6 102 073	9,3
Rural	7 009 248	22,5
TOTAL	16 526 122	11,9

FONTE: PNAD 1990 - IBGE (Tabulações especiais)

NOTA: Extraído de BRASIL(1996).

(1) Exceto estrato rural, não investigado pela PNAD, e Estado de Tocantins, ainda incluído em Goiás no desenho amostral da PNAD.

TABELA 2 - INTENSIDADE DA POBREZA NO BRASIL - 1996

REGIÃO	PROPORÇÃO DE PESSOAS ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA	NÚMERO DE PESSOAS ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA (Em milhões)	NÚMERO DE FAMÍLIAS ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA (Em milhões)
Rio de Janeiro			
Área Metropolitana	9,0	0,893	0,237
Área Urbana	9,0	0,226	0,056
Área Rural	22,8	0,139	0,027
São Paulo			
Área Metropolitana	5,9	0,945	0,257
Área Urbana	5,4	0,824	0,230
Área Rural	9,2	0,189	0,045
Sul			
Área Metropolitana-Porto Alegre	10,7	0,338	0,089
Área Metropolitana-Curitiba	4,7	0,103	0,027
Área Urbana	9,3	1,184	0,302
Área Rural	22,4	1,078	0,237
Nordeste			
Área Metropolitana-Fortaleza	20,2	0,514	0,121
Área Metropolitana-Recife	26,1	0,689	0,172
Área Metropolitana-Salvador	22,6	0,590	0,143
Área Urbana	33,5	6,797	1,499
Área Rural	53,1	8,341	1,617
Leste ⁽²⁾			
Área Metropolitana-Belo Horizonte	8,3	0,297	0,073
Área Urbana	9,5	1,075	0,265
Área Rural	23,1	0,951	0,177
Norte			
Área Metropolitana-Belém	17,7	0,166	0,043
Área Urbana	26,0	1,645	0,341
Centro-Oeste			
Distrito Federal	9,7	0,163	0,042
Área Urbana Centro-Oeste	9,8	0,675	0,179
Brasil ⁽²⁾	18,6	27,822	6,180

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD 1996 - IBGE

NOTA: Dados elaborados por Ricardo Paes de Barros, IPEA.

(1) A Região Leste compreende os estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

(2) Exclusive área rural Centro-Oeste.

Foram enfatizados também os níveis, historicamente ineficientes, de implementação dos programas sociais. Sem capacidade gerencial, monitoramento e avaliação sistemáticos – capazes de subsidiar as adaptações e correções de rumos necessárias –, as ações na área social acabaram, no diagnóstico governamental, onerando o Estado em benefício dos próprios procedimentos administrativos e burocráticos. Ou, ainda, beneficiaram interesses particulares de segmentos sociais que se apropriaram dos benefícios da intervenção estatal de forma indevida.

Além disso, o gasto social brasileiro nunca foi redistributivo, quando comparado aos sistemas de proteção social de outros países, seja na Europa, seja na América Latina. Em outras palavras, o gasto social sempre tendeu no Brasil – dado o formato prevalecente de implementação das políticas – a privilegiar os estratos médios da sociedade em detrimento dos segmentos mais vulneráveis.

Outro elemento complicador para a intervenção governamental nessa área, que foi considerado nesse diagnóstico – menos discutido e considerado nas análises sobre a política e o desenvolvimento social brasileiro –, diz respeito ao comportamento da dinâmica demográfica. Estudos disponíveis mostram que ocorrerão profundas transformações até o ano 2020 aproximadamente. Entre elas, pode-se dizer que:

- as taxas de crescimento dos segmentos mais jovens serão negativas;
- as taxas de crescimento da população adulta serão elevadas mas cadentes;
- as taxas de crescimento da população idosa serão crescentes.

Isso significa uma mudança na estrutura etária da população que determina, por si só, possibilidades e desafios para o desenvolvimento social e para o combate ao fenômeno da exclusão social, o que mereceu especial atenção no diagnóstico do governo. Esse período pode se constituir numa tremenda vantagem, dada a razão de dependência favorável, se houver geração de emprego e de oportunidades de trabalho; ou transformar-se num problema de dimensões colossais, caso isso não ocorra. De qualquer forma, existirão pressões sobre a estrutura de proteção social, especialmente na área de educação (melhoria da qualidade e universalização do ensino básico e da qualificação profissional, entre outras), de atenção à saúde e de previdência social (maiores cuidados e benefícios à população adulta e idosa).

Em síntese, a busca do enfrentamento desses sérios desafios que se apresentam no campo social culminou na adoção de um conjunto de medidas visando à recuperação da capacidade de intervenção do Poder Público, consubstanciado em uma estratégia de desenvolvimento social, posta em execução no final de 1995.¹⁶

b) a estratégia

Para enfrentar essa situação, o governo brasileiro procurou focar sua atuação em um conjunto de medidas.

- Parte delas foi e continua sendo apresentada como condição básica para melhorar a qualidade de vida dos brasileiros e diz respeito às ações destinadas a assegurar a estabilidade macroeconômica e a reforma do Estado (*criação das condições necessárias*);
- Outras se concentraram na melhoria do desempenho dos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde, previdência social, habitação, saneamento básico, trabalho e assistência social (*reestruturar e reformar os serviços sociais básicos e promover políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda*);
- Foi selecionado um conjunto de programas considerados prioritários e estratégicos para acelerar a reestruturação dos serviços sociais (*implementar ações prioritárias*);

¹⁶ BRASIL (1996).

- Procurou-se imprimir um novo estilo gerencial aos programas sociais focalizados, coordenando as ações de governo por meio das Câmaras e Comitês Executivos; nesse contexto, por um lado, busca-se estabelecer uma articulação horizontal entre os Ministérios sociais, por meio da Câmara de Política Social e do Programa da Comunidade Solidária; por outro, procura-se viabilizar uma articulação vertical entre governos estaduais e locais, responsáveis pelo gerenciamento dos programas sociais federais, bem como dos programas estaduais e locais (*desenvolver um novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria e de mobilização, participação e parcerias com a sociedade civil*)

Essa estratégia baseou-se em um conjunto de diretrizes. Podem ser consideradas diretrizes de ordem geral o estímulo à igualdade de oportunidades e a compatibilização dessa diretriz com uma forma de distribuição dos recursos que seja alocativo-eficiente. Podem ser consideradas diretrizes operacionais a descentralização da condução do processo; a participação, entendida como o fortalecimento real dos espaços públicos de forma não-corporativa ou destinada a favorecer interesses particulares e privados; e as parcerias, tanto com outros níveis de governo, quanto com outros segmentos da sociedade civil.

A partir dessas diretrizes, foram constituídos cinco eixos principais de intervenção:

- a) busca de integração orgânica entre as diferentes áreas de política;
- b) reforma estrutural nos serviços de responsabilidade pública;
- c) estruturação de políticas que maximizem as oportunidades de geração de emprego e renda no plano estrutural;
- d) políticas voltadas à solução dos problemas sociais decorrentes da estrutura agrária do país, eliminando as diferenciações e desigualdades existentes;
- e) programas focalizados (em que impere o princípio de discriminação positiva) para grupos, áreas e regiões, em situação de imensa pobreza.

c) os resultados

A análise do processo de implementação dessa estratégia de desenvolvimento social mostra, como em todo o processo, aspectos positivos e negativos. Ainda que sujeita a controvérsias quanto às formas de medida, claramente, a estabilidade da moeda, no período 1994-96, contribuiu para a diminuição da desigualdade historicamente existente na sociedade brasileira. Dados do IBGE mostram que a distribuição de renda melhorou, com o fim da inflação, aumentando o nível de participação dos 50% mais pobres das seis principais regiões metropolitanas no total dos rendimentos do trabalho de 11,3% para 12,3% e conseqüentemente diminuindo o grau de desigualdade de 5,73 para 5,07 (tabela 3).

Do ponto de vista do gasto total, a intervenção governamental na área social nas três esferas de governo já vinha proporcionando relevante fluxo de recursos para a área: de 13,3% do PIB em 1985 o gasto social evoluiu para 18,96% em 1990 (tabela 4).

Em 1995, o gasto social agregado passou a situar-se ao redor dos 21% do PIB (tabela 5). Esse é o último ano para o qual se dispõe de dados agregados do gasto social nas três esferas de governo.

TABELA 3 - EVOLUÇÃO PERCENTUAL DA DESIGUALDADE, DO CRESCIMENTO E DA POBREZA, NAS SEIS PRINCIPAIS REGIÕES METROPOLITANAS - 1994-1996

ESPECIFICAÇÃO	1994	1995	1996
Parcela da Renda dos 50% mais Pobres ^{II}	11,30	12,20	12,30
Parcela da Renda dos 20% mais Ricos ^{III}	64,70	62,60	62,40
Grau de Desigualdade	5,73	5,13	5,07
Crescimento do PIB <i>per capita</i>	4,50	2,80	1,50
Proporção de Pobres ^{II}	33,40	27,80	25,10

FONTE: PME - IBGE Médias Anuais - Renda do Trabalho

(1) Dados extraídos de BRASIL (1997).

TABELA 4 - GASTO SOCIAL, DISTRIBUIÇÃO RELATIVA E PROPORÇÃO DO PIB - 1985-1990

GASTO SOCIAL	DISTRIBUIÇÃO RELATIVA		PROPORÇÃO DO PIB (%)	
	1985	1990	1985	1990
Alimento e Nutrição	1,24	1,36	0,17	0,26
Educação e Cultura	21,98	22,20	2,92	4,21
Saneamento	5,02	4,25	0,67	0,80
Habitação	8,79	7,15	1,17	1,36
Trabalho	0,34	5,11	0,05	0,97
Assistência Social	1,71	2,34	0,23	0,44
Seguridade Social	44,52	41,14	5,92	7,80
Saúde	16,40	16,45	2,18	3,12
TOTAL	100,00	100,00	13,3	18,96

FONTE: BRASIL (1997)

NOTA: Os recursos aplicados na área social compreendem a soma dos gastos federal, estadual e municipal em saúde, educação, seguridade social, assistência social, habitação, serviços urbanos, saneamento, trabalho e nutrição.

TABELA 5 - GASTO SOCIAL CONSOLIDADO, DISTRIBUIÇÃO RELATIVA POR ÁREAS E PERCENTUAL DO PIB - 1995 (Em %)

GASTO SOCIAL	GOVERNO FEDERAL	GOVERNOS ESTADUAIS	GOVERNOS MUNICIPAIS	CONSOLIDAÇÃO
Gasto Social, por responsabilidade	11,72	5,35	3,86	20,94
1.1. Previdência Social	5,43	0,01	0,00	5,44
1.2. Benefícios e Servidores	2,58	1,84	0,29	4,71
1.3. Educação e Cultura	0,87	2,12	1,33	4,33
1.4. Saúde	1,95	0,73	0,69	3,36
1.5. Habitação e Urbanismo	0,00	0,19	0,92	1,11
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	0,45	0,02	0,00	0,47
1.7. Assistência Social	0,13	0,18	0,13	0,44
1.8. Transporte Urbano de Massa	0,05	0,09	0,27	0,41
1.9. Saneamento	0,03	0,60	0,12	0,21
1.10. Organização Agrária	0,15	0,04	0,00	0,18
1.11. Alimentação e Nutrição	0,00	0,05	0,07	0,13
1.12. Ciência e Tecnologia	0,08	0,00	0,00	0,08
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	0,01	0,03	0,02	0,06
1.14. Treinamento Rec. Humanos	0,01	0,00	0,00	0,01
Gasto Social, por origem dos recursos	12,47	4,97	3,50	20,94
1.1. Previdência Social	5,43	0,01	0,00	5,44
1.2. Benefícios e Servidores	2,68	1,74	0,29	4,71
1.3. Educação e Cultural	0,17	2,04	1,21	4,33
1.4. Saúde	2,12	0,70	0,55	3,36
1.5. Habitação e Urbanismo	0,04	0,15	0,91	1,11
1.6. Emprego e Defesa do Trabalhador	0,46	0,01	0,00	0,47
1.7. Assistência Social	0,15	0,18	0,12	0,44
1.8. Transporte Urbano de Massa	0,07	0,06	0,27	0,41
1.9. Saneamento	0,05	0,04	0,12	0,21
1.10. Organização Agrária	0,17	0,01	0,00	0,18
1.11. Alimentação e Nutrição	0,12	0,00	0,00	0,13
1.12. Ciência e Tecnologia	0,08	0,00	0,00	0,08
1.13. Proteção ao Meio Ambiente	0,01	0,03	0,02	0,06
1.14. Treinamento Rec. Humanos	0,01	0,00	0,00	0,01

FONTE: FERNANDES (1998)

Como é possível perceber, o gasto social federal tem representado mais da metade do gasto total. As estimativas apontam que esse montante foi mantido ao longo do biênio 1996-97. Em decorrência da constatação desse volume de recursos e das fortes limitações fiscais e financeiras impostas pela política vigente no plano macroeconômico, parece ser cada vez mais difícil expandir o nível absoluto do gasto social.

É, no entanto, no perfil institucional de intervenção do governo federal na área social que se introduziram mudanças significativas. As políticas setoriais passaram a se apoiar em novos eixos de intervenção, muitos dos quais apontam para formas radicalmente novas de coordenação intergovernamental.

De forma sintética, é possível perceber três níveis de mudança:

- a) no desenho substantivo das políticas setoriais, que passam a se fundamentar cada vez mais na concretização de direitos básicos de cidadania, no aperfeiçoamento dos programas universais básicos – educação fundamental, atenção à saúde, previdência e assistência social;
- b) na forma de institucionalização das políticas e programas setoriais no interior do setor público, ampliando o espaço dos níveis subnacionais no processo decisório, criando mecanismos de indução e contrapartidas, por meio da implementação de novas formas e conceitos no plano do financiamento das políticas, introduzindo inovações organizacionais e novos padrões gerenciais e técnicos – tudo isso no âmbito de um processo descentralizado, que busca estabelecer mecanismos de interação mais cooperativos e integrados entre os níveis de governo;
- c) nas relações entre a administração pública e a sociedade, ampliando as formas de representação e controle social, tanto no processo decisório quanto na dinâmica operacional e cotidiana dos programas.

Existem exemplos variados que comprovam a existência de uma tendência, já bem delineada, do desenho de uma política social que busca inovar no campo da coordenação federativa das ações governamentais, a partir dos três níveis anteriormente delineados – algo que não se verificou no período que vai do final do governo militar até 1995.

Somente como ilustração, sem procurar realizar um inventário exaustivo, as políticas de educação de primeiro grau, de atenção à saúde e de assistência social, em seu desenho atual, são iniciativas importantes no que diz respeito ao primeiro eixo. Também a área educacional, via estabelecimento do Fundo de Valorização do Magistério e Desenvolvimento Educacional, a área de saúde, pelo estabelecimento do Piso Assistencial Básico e da Gestão Municipal Plena do Sistema Assistencial – entre outros arranjos organizacionais já consagrados no desenho da descentralização do setor de saúde –, e os projetos na área de assistência social conhecidos como Brasil Criança Cidadã são exemplos interessantes no que toca ao segundo eixo. Seria importante agregar a esses exemplos toda a nova sistemática e experiência de desenvolvimento da política urbana (habitação e saneamento básico), que pela via do estabelecimento de instâncias colegiadas estaduais de política urbana, criou um novo espaço institucional para a interação entre os níveis de governo e entre estes e os setores sociais – de caráter público ou privado – que gravitam ao redor dessa arena de interesses. Finalmente, o Programa Nacional de Agricultura Familiar e os programas inovadores do Conselho do Comunidade Solidária – Capacitação de Jovens, Universidade Solidária e Alfabetização Solidária – demonstram as distintas potencialidades e os resultados imediatos das parcerias possíveis entre setor público e o setor privado, a partir de bases não clientelistas ou corporativas.

No plano das dificuldades e obstáculos aparecem, entretanto, pontos de estrangulamento na implementação dessa estratégia, de importância significativa e quiçá ainda maiores que os resultados positivos sintetizados há pouco.

Em primeiro lugar, a piora das condições do mercado de trabalho brasileiro, que apresenta sinais preocupantes de desestruturação, com crescimento do desemprego e forte desassalariamento. Isso gera uma pressão permanente e crescente tanto para o aparato de política social como para a condução da ação do Poder Público em nível regional e local. Note-se que, pelos cálculos oficiais, seria preciso manter os postos de trabalho já existentes e criar 7,8 milhões de novos empregos para superar esse obstáculo, além de elevar a produtividade média do sistema produtivo e permitir o aumento continuado dos rendimentos.¹⁷

Em segundo lugar, as dificuldades financeiras para implementar esse ambicioso conjunto de mudanças: contingenciamentos do crédito do setor público, dificuldades de gasto por parte de estados e municípios, que influenciam negativamente o desempenho das políticas sociais e a implantação da estratégia de ação governamental na área, particularmente no estabelecimento das novas formas de coordenação das relações intergovernamentais.

Finalmente, a dificuldade em estabelecer mecanismos mais efetivos de ação integrada dos próprios organismos da esfera federal de governo, que muitas vezes obedecem a critérios de atuação e estratégias muito conflitivas, especialmente entre os gestores da política econômica e os implementadores da política social e de outras ações de governo no campo produtivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dada a complexidade do problema, foge ao escopo deste ensaio e à própria competência do autor indicar alternativas de solução para a problemática delineada. É possível, entretanto, indicar algumas tendências: o desenho e a implementação da política social vêm acentuando ou abrindo espaço para novas formas de coordenação das relações intergovernamentais que poderiam viabilizar um novo perfil de intervenção estatal no setor, em condições mais favoráveis. Entretanto, essas iniciativas têm sido muito prejudicadas, quase anuladas, quando confrontadas com os efeitos ou conseqüências do desenho e da implementação da política de ajuste brasileira e da estratégia de inserção internacional escolhida, ou imposta, até o momento. Em outras palavras, o quadro de desestruturação do mercado de trabalho – intermediado pelas alterações na composição da demanda agregada, da natureza da reinserção externa, do processo de reestruturação das empresas privadas e do modelo de ajuste do setor público – torna muito difícil a tarefa de promover um processo real de integração social e de combate à exclusão.

Obviamente, as condições de reprodução da pobreza e as novas dimensões da exclusão têm causas determinadas pelo processo histórico brasileiro e que não podem ser atribuídas a uma única gestão governamental. No entanto, decisões governamentais que levem à insuficiência do crescimento econômico e acelerem o movimento de desestruturação do mercado de trabalho constituem, por si sós, elementos que impõem dificuldades quase intransponíveis para o enfrentamento dos problemas sociais, a partir de uma ação coordenada e cooperativa do aparato estatal e deste com a sociedade. O caminho mais provável é o do “amesquinamento” das relações institucionais porque, em última instância, nesse processo o que passa a valer é o ajustamento às condições internacionais, a qualquer preço.

Assim, as restrições fortes e estruturais derivadas da estratégia de estabilização e da política macroeconômica no campo fiscal, sobretudo, vêm dificultando o êxito das iniciativas no campo social e, como já foi dito, a implementação de uma política sistemática de concertação de interesses das três instâncias de governo na realização dessa tarefa.

¹⁷ Conforme *AVANÇA BRASIL* (1998).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AFFONSO, Rui de B. A. (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, Porto Alegre : FEE, v.15, n.2, p.321-337, 1994.
- 2 AFFONSO, Rui de B. A. (1997). **Os estados e a descentralização no Brasil**. Santiago de Chile : CEPAL/GTZ, 1997. (Série política fiscal, 93).
- 3 AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.) (1996). **A Federação em perspectiva : ensaios selecionados**. São Paulo : Fundap, 1996.
- 4 ARRIGHI, G. (1996). **O longo século XX**. São Paulo : Contraponto : Ed.Unesp, 1996.
- 5 AVANÇA Brasil (1998) : mais quatro anos de desenvolvimento para todos : proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso. Brasília : PSDB, 1998.
- 6 AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A.(1997). A reforma do Estado e a questão federalista : reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília : Ed. UnB : ENAP, 1997.
- 7 BARROS, J. R. Mendonça de; GOLDENSTEIN, L. (1996). O processo de reestruturação da indústria. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 ago. 1996.
- 8 BARROS, L. C. Mendonça de; GOLDENSTEIN, L. (1997). O BNDES e a política de reestruturação industrial. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28 ago. 1997.
- 9 BELLUZZO, L. G. (1997). Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro : uma economia política da globalização**. Petrópolis : Vozes, 1997.
- 10 BENETT, R. J. (1990). **Decentralization, local governments and markets** : towards a post-welfare agenda. Oxford : Clarendon Press, 1990.
- 11 BRAGA, J. C. (1997). Financeirização global : o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro : uma economia política da globalização**. Petrópolis : Vozes, 1997.
- 12 BRASIL. Presidência da República (1996). **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília, 1996. (Coleção documentos da Presidência da República).
- 13 BRASIL. Presidência da República (1997). **Três anos de Real**. Brasília, 1997.
- 14 DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.) (1997). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília : Ed. UnB : ENAP, 1997.
- 15 DRAIBE, S. (1997). **Notas sobre a descentralização e a reforma do Estado**. Campinas : UNICAMP/NEPP, 1997.
- 16 DRAIBE, S. et al. (1997). **Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil** : saúde e educação fundamental. Campinas : UNICAMP/NEPP, 1997. Relatório Final, Proyecto Estudios de Descentralización de Servicios Sociales, División de Estudios Económicos, CEPAL.
- 17 ESPING-ANDERSEN, G. (1990). **The three worlds of the welfare state**. Princeton : Princeton University Press, 1990.
- 18 FERNANDES, M. A. da C. (Coord.) (1998). **Gasto social das três esferas de governo : 1995**. Brasília : IPEA, 1998. (Texto para discussão, 598).
- 19 FERRERA, M. (1993a). **Modelli di solidarietà : política e riformi sociali nelle democrazie**. Bologna : Il Mulino, 1993.
- 20 FERRERA, M. (1993b). **Stato sociale e mercato mondiale : il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?** Torino : Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- 21 FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1997). **O Congresso e as políticas públicas**. São Paulo : CEBRAP, 1997.
- 22 FIORI, J. L. (1994). Globalização econômica e descentralização política : um primeiro balanço. *Ensaio FEE*, Porto Alegre : FEE, v.15, n. 2, p.295-311, 1994.

- 23 FIORI, J. L. (1995). **Notas sobre a reforma do Estado e a questão federativa no Brasil**. São Paulo : FUNDAP/ IESP, 1995.
- 24 FIORI, J. L. (1997a). Dança das cadeiras : a revolução soleniosa de Fernando Henrique muda a face do capitalismo brasileiro mas não mexe na sua alma. **Carta Capital**, São Paulo, v.3, n.55, 20 ago. 1997.
- 25 FIORI, J. L. (1997b). **Os moedeiros falsos**. Petrópolis : Vozes, 1997.
- 26 FUNDAÇÃO DOM CABRAL. (1996). **Estudos sobre o Brasil na competitividade mundial**. Belo Horizonte : FDC, 1996.
- 27 GENOINO, J.; FORNAZIERI, A. (1996). Excertos sobre a reforma política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.10, n.4, p.44-52, out/dez. 1996.
- 28 HARVEY, D. (1992). **Condição pós-moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo : Loyola, 1992.
- 29 KURZ, R. (1997). **Os últimos combates**. Petrópolis : Vozes, 1997.
- 30 LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (1995). **Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional**. São Paulo : CEBRAP : Ed. Entrelinhas, 1995. (Cadernos de pesquisa).
- 31 LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (1996). As reformas (des)necessárias. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.10, n.4, p.37-43, out/dez. 1996.
- 32 MARTINS, C. E. (1996). Da globalização da economia à falência da democracia. **Economia e Sociedade**, Campinas : UNICAMP/IE, n.6, p.1-23, jun. 1996.
- 33 MELLO, J. M. Cardoso de (1982). **O capitalismo tardio**. São Paulo : Brasiliense, 1982.
- 34 MELLO, J. M. Cardoso de (1997). A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição latino-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro : uma economia política da globalização**. Petrópolis : Vozes, 1997.
- 35 NUNBERG, B. (1998). **Gerência de recursos humanos no setor público : lições da reforma em países desenvolvidos**. Brasília : ENAP, 1998. (Cadernos ENAP, 14).
- 36 NUNBERG, B.; NELLIS (1995). **Civil service reform and the World Bank**. Washington : World Bank, 1995. (World Bank discussion papers, 161).
- 37 OCDE (1990a). **Public management developments : survey - 1990**. Paris : OCDE, 1990.
- 38 OCDE (1990b). **Public management developments : update - 1991**. Paris: OCDE, 1990.
- 39 OCDE (1992). **Public management developments : update - 1992**. Paris : OCDE, 1992.
- 40 OCDE (1993). **Public management developments : survey - 1993**. Paris : OCDE, 1993.
- 41 OCDE (1997). **Issues and developments in public management : survey 1996-1997**. Paris : OCDE, 1997.
- 42 PEREIRA, L. C. Bresser (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília : ENAP, v.48, n.1, p.5-25, jan./abr. 1997.
- 43 SADEK, M. T. (1996). O Judiciário em questão. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo : SEADE, v.10, n.4, p.53-59, out/dez. 1996
- 44 TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (1997). **Poder e dinheiro : uma economia política da globalização**. Petrópolis : Vozes, 1997.
- 45 WORLD BANK (1997). **The State in a changing world. World Development Report 1997**, New York : Oxford University Press, 1997.