

## **A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica**

**Rodrigo Ferreira Oliveira\***

### **Resumo**

Este estudo tem como objetivo analisar o processo de reforma do Estado no Brasil. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, delineada por meio de pesquisa bibliográfica e documental. As análises e reflexões críticas estão apoiadas no método dialético. A bibliografia e a análise documental permitem afirmar que o Estado Brasileiro nos anos 1990 vivenciou um processo de contra-reforma marcado pela expropriação de direitos, principalmente os sociais. Esse processo está articulado à ascensão do neoliberalismo nos anos 1980, consequência da crise do Estado de Bem-Estar Social na década de 1970.

**Palavras-chave: Reforma do Estado, Neoliberalismo, Cidadania.**

### *The counter-reform of State in Brazil: a analysis critical*

### **Abstract**

This study aims the analysis of the State Reform process taken in Brazil through a research of exploratory nature, delineated by bibliographical and documental research, as well based on the critical reflections given by the dialectic method. References and documental analysis supported the statement that Brazilian State in the 1990s has gone through a counter-reform process highlighted by the privation of social rights in order to the ascension of neoliberalism in the 1980s after the crisis of the Welfare State in the 1970s.

**Key words: State Reform, Neoliberalism, Citizenship**

---

\* **RODRIGO FERREIRA OLIVEIRA** é Graduado em Serviço Social pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Varzelândia-MG. Trabalho orientado pela Prof<sup>a</sup> doutoranda Rosenária Ferraz de Souza.

## 1. Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar de forma crítica os elementos centrais do processo de reforma do Estado no Brasil nos anos 1990. Este estudo tem caráter exploratório e foi desenvolvido através de pesquisas bibliográfica e documental. Quanto à metodologia utilizada optou-se pelo método dialético por oferecer subsídios para uma abordagem crítica do nosso objeto, a Reforma do Estado.

A reforma do Estado é parte de um processo global de reestruturação capitalista iniciado após a crise do capital nos 1970. Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, expressão da crise dos anos 1970, emerge com toda força nos anos 1980 o projeto neoliberal. A resposta neoliberal a crise consistiu na redução do papel do Estado e ampliação da esfera do mercado econômico.

Seguindo as tendências internacionais, a reforma do Estado brasileiro tem sido conduzida sob a pauta do ajuste fiscal, com a privatização de empresas públicas e desvinculada da idéia de fortalecimento da proteção social.

Conforme Nogueira (1998), a Reforma do Estado, tratada no governo Collor de maneira vazia e irreal, ganhará impulso no governo de Fernando Henrique Cardoso, sob a influência intelectual de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Nesse sentido, é central a análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), expressão institucional do projeto de reforma do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O Plano traduziu as reais tendências do governo FHC: privatizar a economia nacional, realizar uma reforma do Estado centrada no funcionalismo público, restringir os direitos

previdenciários conquistados historicamente com a finalidade de abrandar a crise fiscal do Estado e gerar poupança para alavancar o crescimento econômico.

## 2. Crise do Capital e ofensiva neoliberal: elementos introdutórios

A reforma do Estado deve ser analisada como parte de um processo histórico e conjuntural de crise do capital nos anos 1970, reestruturação produtiva, mundialização do capital e redução do papel Estado.

Conforme Mandel (1990, p. 10), o padrão de acumulação capitalista baseado no modelo fordista-keynesiano começa a dar sinais de esgotamento na década de 1960, porém “a dessincronização do ciclo industrial no período 1948/68 tinha reduzido a amplitude das recessões”. A primeira recessão generalizada no pós-guerra aconteceu somente em 1973, tendo em vista a existência de uma situação de sincronização do ciclo industrial em âmbito internacional.

Mota (2005) aponta alguns fatores que indicam o esgotamento do período de expansão baseado no padrão da acumulação fordista-keynesiano: a queda das taxas de lucro, as variações na produtividade, o endividamento internacional e o desemprego.

A crise dos anos 1970 é analisada por Mandel (1990) como uma “clássica crise de superprodução”. O autor aponta que

Na história do capitalismo, cada crise de superprodução combina traços gerais, que dizem respeito às contradições fundamentais do modo de produção capitalista, com traços particulares que resultam do momento histórico preciso no qual ela se produz no curso do desenvolvimento desse modo de

produção. A recessão econômica generalizada de 1973/74 não escapa a essa regra (MANDEL, 1990, p. 29).

Seguindo essa linha de pensamento, é coerente a afirmação de que a crise dos anos 1970 é uma crise econômica do sistema capitalista cuja principal expressão é um colapso gerado pela superprodução do regime fordista-keynesiano (HARVEY, 1999; MANDEL, 1990; MOTA, 2005). Conforme Mandel (1990, p. 13), esta

[...] é uma crise social do conjunto da sociedade burguesa, uma crise das relações de produção capitalistas e de todas as relações sociais burguesas, que se imbrica com a diminuição durável do crescimento econômico capitalista, acentua e agrava os efeitos das flutuações conjunturais da economia, e recebe por sua vez novos estímulos dessas flutuações.

A crise dos anos 1970 assumiu uma roupagem econômica – haja vista a estagnação do modo de produção capitalista –, social e política, uma vez que teve rebatimentos sobre o projeto de classe hegemônico, o da burguesia, e a legitimidade política e cultural do sistema capitalista.

Mota (2005), a exemplo de Mandel (1990), interpreta essa crise como um fato histórico que não possui apenas condicionantes econômicos, mas representou uma crise global da sociedade burguesa.

A idéia de crise global ou societal, aqui adotada, diz respeito ao conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais, institucionais e culturais que interferem no processo de reprodução social, seja no sentido de incorporar potencialmente elementos ameaçadores da reprodução, seja no sentido de

catalisar mudanças que permitam a reestruturação da produção. (MOTA, 2005, p. 88).

Para Behring (2002, p. 94), “a idéia de crise significa rupturas no processo de reprodução, que levam um intenso período de criação social, com transformações irreversíveis do modo de produção, seja no sentido de sua continuidade sob novas formas, seja no sentido de sua superação”.

O surgimento de um novo regime de acumulação deve ser interpretado como um conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais adotadas em contextos de superacumulação (HARVEY, 1999).

Diante da estagflação econômica gerada pela crise do regime de produção e acumulação fordista-keynesiano, era necessário, para a sobrevivência do sistema capitalista, colocar em prática um novo regime de acumulação e de controle das massas operárias, retirando dessas o poder de barganha conquistado no período de vigência do fordismo. Nesse contexto emergem novas formas organizacionais e de reajustamento social e político, a reestruturação produtiva.

A reestruturação produtiva não deve ser entendida apenas como um processo de reestruturação econômica e tecnológica do capital, nestes termos não seria possível apreender o verdadeiro sentido da acumulação capitalista, que é a reprodução da totalidade da vida social. É um processo que tem uma dimensão política, social e cultural, visto que o capital diante de um quadro de crise se vê desafiado a engendrar uma nova correlação de forças para a sua sobrevivência e reprodução. Então, não ocorreram mudanças apenas no processo de produção, mas também na correlação de forças entre capital e

trabalho e um redirecionamento do papel do Estado.

A centralidade do processo de reestruturação produtiva recai sobre a necessidade de recuperação do ciclo de reprodução do capital, no entanto foi ausente nesse processo o questionamento do modo de produção capitalista (ANTUNES, 1999).

A reestruturação produtiva marca o desenvolvimento de um novo padrão de acumulação e a palavra de ordem deste novo padrão é a flexibilização. Há uma tendência generalizada de flexibilizar os contratos e o mercado de trabalho, o processo produtivo e o regime de acumulação. Este novo padrão de acumulação tem conjugado altos índices de desemprego estrutural, maior exploração do trabalhador, ganhos modestos de salários e a desestruturação do poder sindical (ANTUNES, 1999).

Harvey (1999) denominou o novo padrão de “acumulação flexível”, tendo em vista a oposição direta à rigidez do regime fordista. As mudanças produzidas traduzem-se num amplo processo de flexibilização dos processos e dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.

A filosofia do novo modelo é produzir o máximo com o mínimo de trabalhadores, o que só é possível através da exploração máxima da força de trabalho aliada às novas tecnologias e técnicas gerenciais. A empresa enxuta passa a ser um modelo a se seguir. As conseqüências para a classe trabalhadora são estarrecedoras: altos índices de desemprego (cuja finalidade é aumentar o exército industrial de reserva); precarização das condições de trabalho; rompimento com a política sindical ou desenvolvimento da cultura do sindicalismo de empresa; flexibilização dos vínculos

empregatícios através da terceirização dos serviços e dos contratos temporários (ANTUNES, 1999).

A base ideológica dessa cultura política foi alicerçada sobre os escombros das frustrações do movimento da classe trabalhadora, expressas na crise do socialismo real no Leste Europeu e do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos (MOTA, 2005).

O neoliberalismo, como doutrina econômico-filosófica, nasceu no pós II Guerra Mundial. As principais idéias deste projeto estão condensadas no livro “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, produzido em 1944.

Intelectuais como Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig Von Mises, Walter Lipman, entre outros, compartilhavam das mesmas idéias de Hayek. Inconformados com o modelo keynesiano de Estado, argumentavam que “a desigualdade era um valor positivo – na verdade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1995, p. 10).

Em sua obra “O Caminho da Servidão” Hayek (1994) faz uma defesa intransigente à liberdade econômica ou de mercado, sem a qual “a liberdade política e social jamais existiu”. Qualquer tentativa de controle aos mecanismos de concorrência do mercado através de sistemas planejados era vista como um passo para a implantação de um regime de governo totalitário, ou seja, ao caminho da servidão. Hayek a todo o momento faz referência a valores como a liberdade e a democracia, mas a liberdade a que ele faz referência é a econômica, “condição indispensável à autêntica liberdade”, e a democracia é sinalizada apenas como um mero princípio ornamental.

Conforme Bobbio (1998, p. 87-88), o neoliberalismo é

[...] uma doutrina econômica conseqüente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário; ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário. Ninguém melhor do que um dos notáveis inspiradores do atual movimento em favor do dismantelamento do Estado de serviços, o economista austríaco Friedrich von Hayek, insistiu sobre a indissolubilidade de liberdade econômica e de liberdade sem quaisquer outros, reafirmando assim a necessidade de distinguir claramente o liberalismo, que tem seu ponto de partida numa teoria econômica, da democracia, que é uma teoria política, e atribuindo à liberdade individual um intrínseco e à democracia unicamente um valor instrumental.

Sader (1995) identifica o neoliberalismo como uma estratégia de dominação da classe burguesa que desemboca em relações econômicas, sociais e ideológicas. Não preconiza a extinção do Estado, mas sim um novo Estado, forte para garantir as liberdades do mercado e parco na proteção ao mundo do trabalho.

Nos anos 80 emerge um conjunto de políticas macroeconômicas direcionadas para um amplo programa de reformas estruturais dirigidas aos países da periferia capitalista, conhecido como Consenso de Washington.

Conforme Mota (2005, p. 80), o Consenso de Washington “deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise de 80, especialmente no que diz respeito às

reformas a serem implementadas pelos países periféricos”. Foram utilizadas como fator de pressão as dívidas destes países junto às agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, criados desde o acordo de Bretton Woods na década de 1940.

Estamos diante de um movimento que vem na contracorrente das conquistas históricas, principalmente as sociais. É a representação da luta de classes em torno do controle do Estado. A burguesia se afirma como detentora do poder político-econômico, propondo um programa de reforma do Estado para libertar o mercado das amarras do modelo de bem-estar social e enfraquecer os movimentos sociais, principalmente o movimento operário.

### **3. Da autocracia burguesa à Nova República: crise e reforma do Estado no Brasil**

O contexto de reforma do Estado no Brasil deve ser analisado dentro do processo de crise do capital e ascensão do neoliberalismo, em âmbito internacional, e no contexto histórico de ascensão e crise do regime ditatorial no Brasil, em âmbito nacional. Dessa forma, faremos uma breve análise do período ditatorial no sentido de compreendermos a crise do capitalismo brasileiro nos anos 1970.

Segundo Netto (2002), a explicação do golpe militar de 1964<sup>1</sup> deve ser buscada a partir da observância da particularidade da formação sócio-

---

<sup>1</sup> Não nos aprofundaremos no estudo do período ditatorial porque este não é nosso objeto de estudo, realizaremos uma breve reflexão do período porque ele contém os germes do processo de reforma do Estado no Brasil. Para um estudo mais aprofundado da “autocracia burguesa” no Brasil sugerimos Netto (2002) e Fernandes (1975).

histórica do Brasil<sup>2</sup>, mas sem menosprezar o contexto internacional de contra-revoluções incitadas e financiadas pelos grandes países imperialistas, sob hegemonia norte-americana.

Uma análise detida apenas no panorama internacional levaria fatidicamente a uma concepção unilateral de que as revoluções se iniciam nas metrópoles imperialistas, o que desconsideraria os movimentos históricos e as particularidades da formação social brasileira (NETTO, 2002).

O Golpe de 1964 foi a solução encontrada pela burguesia brasileira para assegurar seu poder de dominação e neutralizar as forças democrático-populares. O Estado erigido posteriormente à revolução de 1964 dá continuidade ao padrão de heteronomia econômica e exclusão política das classes populares (NETTO, 2002).

O regime político pós-1964 aliou-se ao grande capital monopolista e às forças político-econômicas dominantes mais atrasadas, o que possibilitou a promoção de uma rápida modernização econômica. A busca por uma rápida acumulação financeira levou o regime a investir em uma economia de produção de bens de consumo duráveis, a beneficiar o capital estrangeiro e as grandes indústrias nacionais, a privatizar a economia, diminuir drasticamente os salários e estimular o inchaço do sistema financeiro. Porém, a

modernização econômica, feita sob o interesse do capital monopolista, acarretou um pesado ônus à sociedade brasileira e acabou por jogar o país, após um curto ciclo expansivo (1967-73), em uma grave crise inflacionária e recessiva que se arrastou por toda a década de 1980 (NOGUEIRA, 1998).

A crise do milagre econômico – que na percepção de Netto (2002) foi um entrecruzamento entre a crise cíclica do capital de proporções internacionais e a crise estrutural do capitalismo brasileiro – se transformou numa crise política e de legitimidade do regime ditatorial. Ante o avanço das forças democráticas, outrora neutralizadas pelo terror e pela coerção da ditadura, a transição política para um regime democrático foi inevitável.

Esses fatores contribuíram para processo de transição democrática, que culminou na eleição indireta via Colégio Eleitoral de Tancredo Neves para a Presidência da República em 1985, que faleceu antes de tomar posse, assumindo o cargo o seu vice, José Sarney.

Na percepção de Nogueira (1998), a transição democrática não ocorreu concomitantemente e nem propiciou a reforma política e a construção de um novo regime, embora tenha eliminado o arcabouço institucional e as práticas do regime ditatorial e delineado uma Constituição com inclinações democráticas e sociais.

Sob clara inspiração neoliberal, Collor adotou uma série de medidas econômicas que tencionavam reverter o grave quadro inflacionário que se arrastava desde os anos 1980. Dessa forma, propõe uma reforma econômica que assumiria a forma de “um ultimato: para derrubar a inflação, tudo seria admissível, até mesmo a ignorância das

<sup>2</sup> Para Netto (2002) alguns fatores – como o desenvolvimento do capitalismo sem uma oposição às expressões do atraso e às velhas práticas coloniais, mas absorvendo o passado de forma funcional, um processo de socialização da política inconcluso, sendo as massas populares neutralizadas, e um Estado que atuou historicamente como vetor de desestruturação da sociedade civil, de forma a coibir a emergência de projetos democráticos alternativos – são o fio condutor da formação sócio-histórica brasileira.

leis do país e o abuso na utilização das constitucionais medidas provisórias” (NOGUEIRA, 1998, p.131).

Em resumo, as medidas econômicas do Governo Collor visavam:

- a) alavancagem do processo de privatização das empresas nacionais;
- b) abertura econômica para capitais estrangeiros;
- c) retomada do processo inflacionário;
- d) minimização dos gastos públicos governamentais na área social, entre outras características, o que aponta seu perfeito alinhamento com as indicações feitas pelos organismos internacionais (COUTO, 2004, p. 146-147).

A Era Collor chegou ao fim dois anos após a sua posse, mais precisamente em 1992, através de um impeachment político, fato inédito na história republicana do Brasil. Este governo foi marcado por escândalos, corrupção e isolamento político. Identificamos que Collor não conseguiu recuperar a legitimidade governamental abalada desde o período ditatorial, aprofundou ainda mais a crise política por que passava o país desde os fins dos anos 1970.

A partir de uma coalizão centro-direita liderada pelo PSDB e PFL foi eleito Presidente da República nas eleições de 1994 o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. FHC buscou consolidar o legado deixado por Itamar Franco, expressos pelas metas do Plano Real<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> As metas do Plano Real, criado no governo de Itamar Franco e consolidado no governo de Fernando Henrique Cardoso, eram: “estabilidade de preços, incorporando alternativas de crescimento do mercado, bem como investimentos e avanços tecnológicos setorializados; modernização como redefinição da estrutura produtiva nacional, tendo como referência as novas tecnologias disponíveis no mercado internacional; integração econômica no cenário globalizado; e, por fim,

cujo fim último era a estabilizar a economia nacional.

Contudo, resalta Nogueira (1998), o fim da inflação não foi acompanhado pelo desenvolvimento da economia nacional, ou seja, não se avançou expressivamente no que diz respeito à modernização da infra-estrutura econômica. O quadro econômico e a grande margem de apoio político e social do governo FHC não impetraram resultados significativos sobre os indicadores sociais. “Tudo parece travado pela forte concentração de energias na estabilidade monetária e numa fileira de reformas e ajustes extraídos do receituário das agências financeiras internacionais, portanto revestidos de uma pretensa validade universal” (Ibidem, p. 173).

O governo de FHC “priorizou o controle da inflação e a manutenção da estabilidade da moeda e encaminhou, como plataforma política, a necessidade de reformar o Estado, prioridades vinculadas ao paradigma teórico neoliberal” (COUTO, 2004, p. 148).

O governo de Fernando Henrique Cardoso mostrou-se um adepto do projeto político-econômico capitaneado pelo grande capital financeiro internacional. Em seu governo colocou em pauta os preceitos neoliberais. Ideologia que se esforça no plano macroeconômico para superpor o mercado ao Estado, a esfera privada à esfera pública.

[...] Trata-se de uma ideologia que opera quase por ameaças: não teríamos mais história, já que hoje tudo estaria ao sabor do mercado e

---

desregulamentação do setor produtivo público, redefinindo seu papel como administrador de políticas macroeconômicas e de produção de bens sociais e de políticas sociais compensatórias” (REIS E PRATES apud COUTO, 2004, p. 147).

o mercado, ao se revelar capaz de autocorrigir espontaneamente, tornaria supérflua a intervenção da vontade humana, de sujeitos coletivos ou mesmo de individualidades humanas (NOGUEIRA, 1998, p. 176).

O projeto “reformista” do governo de FHC ganhará corpo institucional a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). O Plano constitui um conjunto de esforços constitucionais para a reforma do Estado.

#### **4. O Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado no Brasil**

A idéia de racionalização da administração pública no Brasil não é recente, já estava presente na primeira reforma da administração pública nos anos 1930. Com a implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1937<sup>4</sup> inseriu os princípios da administração burocrática clássica no Brasil. Porém, a perspectiva reformadora do DASP não se concretizou, ou seja, dele não produziu uma administração pública moderna, ágil e eficiente<sup>5</sup> (MARE, 1995; NOGUEIRA, 1998).

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública ocorreu em 1967, por meio do Decreto nº 200. Este decreto representou

Uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como o primeiro momento da administração

gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática (BRESSER PEREIRA, 2001b, p. 244).

Conforme Bresser Pereira (2001b), o Decreto-lei nº 200, entretanto, contribuiu para a sobrevivência e perpetuação de práticas patrimonialistas, já que deixou brechas para a contratação de funcionários sem a realização de concurso público. Nesses termos, a reforma administrativa proposta pelo Decreto nº 200 fracassou e ficou pela metade. Para o referido autor, a situação da administração pública ficou ainda mais grave após a crise do modelo ditatorial, uma vez que a burocracia passou a ser relacionada ao modelo autoritário de governo em estágio de degeneração.

Conforme informações contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), estabelecida a Nova República a reação dos dois primeiros governos democráticos no Brasil em relação à crise financeira que assolava o mundo foi ignorá-la, não houve empenho em rever a forma de intervenção estatal.

As estratégias adotadas para retomar o desenvolvimento econômico foram o aumento do gasto público e a elevação forçada dos salários reais. Esta intervenção teve como consequência o fracasso do Plano Cruzado, concebido por Bresser Pereira (2001b, p. 245)

<sup>4</sup> Há uma divergência de datas no que se refere à implantação do DASP no Brasil, Nogueira (1998) afirma que este foi criado em 1937, já Bresser Pereira (2001) assinala que foi em 1936.

<sup>5</sup> O DASP funcionou como um órgão de modernização administrativa e foi influenciado por teorias tidas como renovadoras naquele período, como as técnicas da administração científica de Taylor e a burocracia nos moldes weberianos.



como “[...] um plano inicialmente bem concebido que foi transformado em mais um clássico caso de ciclo populista”.

Em meados da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a idéia de reformar o Estado ganha força. A reforma proposta tinha como objetivos, a curto prazo, promover o ajuste fiscal, principalmente nos estados federados e nos municípios, e, a médio prazo, transformar a administração pública brasileira em uma administração gerencial.

A emenda constitucional da reforma administrativa do Estado foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. A emenda seguiu-se a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O receituário do Plano Diretor alude como inadiáveis para a estruturação do Estado brasileiro

- (1) o ajustamento fiscal duradouro;
- (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) a reforma da previdência social;
- (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e
- (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (MARE, 1995, p. 11).

Há que se fazer uma importante distinção entre reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado, a primeira tem dimensões políticas, econômicas e sociais, enquanto a segunda diz respeito a um conjunto de

medidas com a finalidade de tornar a administração pública mais eficiente, nos moldes da administração gerencial (BRESSER PEREIRA, 2001a).

O Plano Diretor toma como base para as propostas contidas em seu texto o diagnóstico da administração pública brasileira. O real objetivo deste diagnóstico foi identificar o retrocesso que teria sido causado pela Constituição de 1988, que, na visão dos redatores no Plano, reduziu a capacidade operacional do aparelho do Estado brasileiro.

Conforme os autores deste documento, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve um encarecimento expressivo do custeio da máquina pública. O crescimento dos gastos foi mais expressivo nas esferas estadual e municipal, pois passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária. A Constituição de 1988 estaria, então, fundamentada no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos.

O diagnóstico da máquina administrativa brasileira contida no Plano Diretor identificou três problemas centrais: a) um problema de ordem institucional-legal, que diz respeito aos desafios de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência no aparelho do Estado; b) um problema de dimensão cultural, referente à convivência de valores patrimonialistas e burocráticos com os modernos princípios gerenciais na administração pública brasileira; e c) um problema de dimensão gerencial ou de gestão, relacionado às práticas administrativas.

O diagnóstico mostra que para uma reforma consistente do aparelho do Estado necessita-se, hoje, mais que um mero rearranjo de estruturas. A superação das formas tradicionais de ação estatal implica descentralizar e redesenhar

estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados (MARE, 1995, p. 40).

No campo administrativo o Plano Diretor tem como objetivos a superação dos princípios e práticas patrimonialistas e burocráticas arraigadas na administração pública brasileira e implantar uma administração gerencial com a finalidade de aumentar a governança estatal. A administração pública gerencial pode ser definida por alguns aspectos particulares como:

[...] é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA, 2001a, p. 28).

A reforma prevê, também, a diminuição da área de abrangência da ação estatal, de forma a limitar a ação do Estado apenas às áreas que lhes são próprias. Assim, a reforma tem como objetivo transferir para o setor público não-estatal os serviços não-exclusivos, por meio de um amplo programa de publicização que prevê a transformação de fundações públicas em organizações sociais<sup>6</sup>, e para o mercado privado a

produção de bens e serviços, através do processo de privatização das empresas estatais.

O Plano apresenta uma estratégia de transição balizada em três dimensões: a) dimensão institucional-legal, refere-se à necessidade de reformas constitucionais – através de emendas constitucionais e legislação infraconstitucional – para eliminar os principais entraves jurídico-legais à construção de uma administração eficiente, ou seja, gerencial; b) dimensão cultural, está centrada na introdução de uma nova cultura administrativa no Brasil, transformando assim uma cultura burocrática em gerencial; e, c) dimensão da gestão, está relacionada a implementação de novas práticas gerenciais na administração pública brasileira (MARE, 1995).

É no contexto das emendas constitucionais que se localiza a proposta de reforma da Previdência Social. O Plano prevê o fim das aposentadorias integrais e precoces e a substituição do conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição. E, ainda, dá um “breve incentivo” a contratação de um sistema de aposentadoria complementar via fundos privados.

É preciso esclarecer que a proposta de reforma do sistema previdenciário tem como objetivo reduzir a previdência pública e fomentar o crescimento da previdência privada ou complementar. Através da privatização da previdência pública é possível gerar poupança para financiar o crescimento econômico (CABRAL, 2004; JAMES, 2001). O programa reformista sobrepõe o crescimento econômico ao ideário de justiça social.

<sup>6</sup> Conforme Bresser Pereira (2001b, p. 263) as organizações sociais são “entidades que celebram um contrato de gestão com o Poder Executivo e contam com autorização do Parlamento para participar do orçamento público. A organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas

uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado”.

As emendas constitucionais e a legislação infraconstitucional, contidas no Plano Diretor, dizem respeito à criação de mecanismos de demissão e contratação de funcionários públicos e, de modo geral, à flexibilização das relações trabalhistas no setor público. Ressalta-se que historicamente a flexibilização vem acompanhada pela precarização. Esta palavra traduz bem os ideais do neoliberalismo e da reestruturação produtiva, que se referem à redução da segurança do trabalhador no emprego.

A centralidade do Plano Diretor é promover a transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial, como se essa transição fosse o elixir da salvação para os problemas enfrentados pelo Estado e pela economia brasileira.

A reforma do Estado estabelecida pelo Plano Diretor representou um ataque a Constituição de 1988, principalmente ao princípio da Seguridade Social e ao funcionalismo público. Construiu-se uma idéia de reforma sustentada em orientações econômicas, com funções do Estado sendo transferidas para o mercado, principalmente as mais rentáveis, e redução dos direitos sociais com a reforma previdenciária, pois ao se incentivar os planos de previdência complementar (privados) transforma-se direitos em mercadorias.

### **5. Apontamentos críticos ao Projeto de Reforma do Estado brasileiro: o debate contra-hegemônico**

Os críticos da reforma do Estado no Brasil argumentam que, da forma como vem sendo direcionada, esta é uma versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva e forçada na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica regressiva

(BEHRING, 2003; MOTA, 2005; FILGUEIRAS, 2006).

Conforme Behring (2003, p. 198) “[...] esta opção implicou uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil”.

Para esta autora a expressão reforma do Estado tem um sentido totalmente ideológico. Tratar-se-ia, ao contrário de uma “contra-reforma” do Estado. Pois o discurso do programa de reforma se fundamenta apenas em elementos fiscais. O discurso de preocupação com a proteção social presente nos planos e emendas constitucionais que dão embasamento legal à reforma mais parece uma pintura para deixá-la mais aceitável socialmente.

Conforme Filgueiras (2006, p. 196),

[...] a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública – com encargos financeiros elevadíssimos –, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado.

Para Behring (2003), o processo de privatização significou uma profunda desnacionalização do parque industrial de base nacional e o aniquilamento de

alguns setores intermediários, sem, em contrapartida, diminuir um real se quer das dívidas externa e interna.<sup>7</sup>

Na interpretação de Dain e Soares (1998), a Reforma do Estado implementada no Brasil, diante de uma análise mais cuidadosa e densa, tem se mostrado insuficiente e consoante com o modelo de Estado mínimo defendido pelas correntes neoliberais, o que afasta a sociedade brasileira de um modelo de proteção social universal, sem com isso gerar um ajuste, mesmo que a curto prazo, nas contas públicas.

Conforme Nogueira (1998), a reforma do Estado no Brasil foi comprometida pelo ambiente político-social em que foi projetada, era nítida a precariedade dos sujeitos reformadores e a presença de uma intensa campanha de desqualificação do Estado e da esfera pública, cuja imagem foi comprometida pelos anos de ditadura. O conteúdo desta campanha, bem como sua inspiração neoliberal e as graves imperfeições históricas do Estado brasileiro acabavam por desvirtuar o “plano dos valores”, levando à críticas, percepções e estratégias pouco construtivas.

As medidas reformistas adotadas para a “modernização do Estado” representam procedimentos evasivos, ou melhor, subterfúgios que não apontam os problemas centrais ou as soluções

---

<sup>7</sup> Conforme Filgueiras (2006, p. 195) “o processo de desregulamentação – com a quebra dos monopólios estatais em vários setores da economia– juntamente com o processo de privatização das empresas públicas, reduziu bastante a presença do Estado nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e estrangeiros – dando origem a oligopólios privados, redefinindo a força relativa dos diversos grupos econômicos e enfraquecendo grupos políticos regionais tradicionais; além de permitir demissões em massa e enfraquecer os sindicatos”.

necessárias à modernização e à viabilização econômico-financeira do Estado nacional. A reforma “[...] escolhe como bode expiatório, o gasto fiscal, e como vilão, o funcionalismo público, na verdade partes essenciais de qualquer processo de Reforma” (DAIN e SOARES, 1998, p. 72).

Em nome da purificação ética, da modernidade e da eficiência, os ataques acabavam por atingir as instituições e a própria política, aprofundando as separações entre cidadão e o Estado e transformando o ajuste de contas com as práticas do velho patrimonialismo em mero espetáculo de mocinhos e bandidos, sem maiores desdobramentos virtuosos (NOGUEIRA, 1998, p. 170).

Dain e Soares (1998) ressaltam que os documentos que dão corpo institucional a esse programa têm uma conotação meramente “administrativa”, desviando do caminho de uma verdadeira reforma do Estado, haja vista a ausência de uma preocupação com os problemas de fundo, como o padrão de financiamento do Estado e a sua capacidade de minimizar as profundas desigualdades sociais e econômicas do país por meio das políticas públicas de distribuição de renda. A centralidade da reforma localiza-se na substituição da administração burocrática pela gerencial, direcionando os problemas do Estado e sua solução para a mudança de padrão na administração pública.

Conforme Nogueira (1998), há uma notável mudança de linguagem da reforma do Estado e da Administração pública no governo de Fernando Henrique Cardoso, uma tentativa de demarcar uma linha divisória entre seu programa de governo, pretensamente social-democrático, e o projeto neoliberal de reforma. A nova linguagem adotada não se orientava

mais por uma perspectiva quantitativa, primava aparentemente pela idéia de dignificação da função pública e pela implantação de uma administração pública gerencial no país.

[...] A orientação mais geral, porém, continua tingida pelas cores do neoliberalismo: descentralizar a gestão, transferir atribuições para a sociedade e para o terceiro setor, reduzir o déficit público. Fala-se pouco, por exemplo, sobre o padrão de regulação e coordenação estatal que acompanhará a reforma do Estado. A reconstrução do Estado tem sido sobretudo desconstrução, fazendo com que perspectivas indicadas pelo governo fiquem suspensas no ar e atravessadas por uma certa ambigüidade (Ibidem, p. 174).

Dain e Soares (1998) apontam que a reforma do Estado no Brasil está estruturada sob falsas premissas, o que tem levado, conseqüentemente, a falsas respostas. O maior exemplo desta situação foi a responsabilização dos funcionários públicos pelas mazelas históricas do aparelho do Estado, o que tem focado as propostas de reforma excepcionalmente sobre o funcionalismo público.

As autoras interpretam como um fato contraditório a criação de um Ministério de Administração e Reforma do Estado, ou seja, uma nova burocracia para reformar e desburocratizar a si mesma.

## 6. Considerações finais

O governo de Fernando Henrique Cardoso colocou em prática no Brasil o projeto macroeconômico capitaneado pelas agências financeiras internacionais, promovendo reformas constitucionais orientadas pela ideologia neoliberal que representaram um ataque a seguridade social proclamada pela Constituição de 1988.

O programa reformista implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso baseou-se em uma escolha pelo projeto neoliberal, primou pela privatização dos bens públicos e redução do papel do Estado. Os funcionários públicos foram escolhidos como vilões da pátria e a reforma da administração pública como a solução para os problemas e imperfeições históricas do Estado brasileiro. O Plano Diretor da Reforma do Estado fomentou a depreciação do setor público e superdimensionou o mercado financeiro.

A reforma previdenciária, da forma como foi conduzida, representou a cruzada dos setores conservadores e das agências financeiras internacionais para privatizar o sistema previdenciário através da redução da previdência pública e supervalorização da previdência complementar. O que caracteriza uma transgressão ao pacto social, baseado nos princípios da seguridade social, firmado na Constituição de 1988. A reforma não fortaleceu a seguridade social e nem buscou unificar as três políticas públicas que a compõe (saúde, previdência e assistência social).

Diante de tais elementos críticos, defendemos que esse processo não se trata de uma reforma, mas de uma “contra-reforma do Estado” Behring (2003). Conforme Granemann (2004, p. 30), a contra-reforma pode ser entendida como um conjunto de “alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho. As contra-reformas, em geral, alteram os marcos legais – rebaixados – já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país”.

Neste contexto de contra-reforma, de rompimento e solapamento dos direitos sociais em nome de uma inserção

forçada na ordem financeira internacional, se faz necessária uma sociedade civil atuante e capaz de propor um projeto alternativo de mudança compatível com os princípios da justiça social.

Para Vázquez (2006, p. 305-306) é preciso construir uma alternativa política ao injusto mundo do capitalismo neoliberal, sendo esta desafiada a unir o que se encontra desmembrada neste mundo, a política e a moral. Por conseguinte, “trata-se de uma alternativa possível e realizável, porque a história, que é feita pelos homens, não chegou nem pode chegar ao fim”.

#### Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo, 1999.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001a, p. 22-39.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001b, p. 237-270.
- CABRAL, Maria do Socorro Reis. **As Políticas Brasileiras de Seguridade Social**: previdência social. Curso de especialização à distância em Serviço Social. Brasília: UNB, 2004.
- COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.
- DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (org.). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1988, p. 31-72.
- FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em publicação: **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2009.
- GRANEMANN, Sara. Necessidades da Acumulação Capitalista. **Revista Inscrita**, Ano VI, nº IX, p.29-32, 2004.
- HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.
- HAYEK, F. A. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.
- JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001.
- MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital**. Campinas: UNICAMP, 1990.
- MANDEL, Ernest. Glossário. In: **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

Disponível em:  
[www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95-reformaDosAnos90.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/95-reformaDosAnos90.pdf) Acesso em: 27 de abril de 2009.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3ed. São Paulo, Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2002.

SADER, Emir. A Hegemonia Neoliberal na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 35-38.

VÁZQUEZ, Adolfo S. Ética e Política. In: BORÓN, Atílio A. (org.). **Filosofia Política Contemporânea**: controvérsias sobre civilização, império e cidadania. São Paulo, CLACSO, 2006, p. 297-306.