

A REFORMA, A CRISE DE GOVERNABILIDADE E O TIPO DE ESTADO INSCRITO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Élida Graziane Pinto*

“Guardadas estas distinções [limitação supra-individual, às gerações presentes e futuras, sendo não só auto-limitação, mas também limitação às correntes vencidas no embate constituinte], a imagem de Ulisses atado ao mastro de sua embarcação, por vontade própria, com a finalidade de se autopreservar [em relação ao canto mortal das sereias], é paradigmática dos sistemas constitucionais democráticos, em que a sociedade, através de um instrumento constitucional rígido, restringe seu próprio poder de decisão, objetivando perpetuar sua liberdade de decidir. Sua autonomia. Nos dois casos a possibilidade de ação por parte do indivíduo ou do corpo político é bloqueada com o objetivo de auto-preservação.”

Oscar Vilhena Vieira

“Como a apropriação, o controle e a transferência dos recursos públicos e a prerrogativa de concessão de estímulos, quotas e subsídios sempre consistem numa formidável fonte de poder, é a preocupação com risco de eventuais arbítrios que, nos períodos de transição e consolidação democrática, leva os juristas a se converterem nos profissionais dos procedimentos, dos prazos e das argumentações lógico-formais – numa palavra, nos guardiães da legalidade.”

José Eduardo Faria

Sumário: 1 Introdução. 2 Qual Crise do Estado perante a Constituição de 88? 3 Qual Crise de Governabilidade para qual poder concentrado de reformas? 4 Qual Reforma do Estado se pretendeu no Brasil recentemente? 5 Apontamentos Finais: qual a reforma possível perante o marco constitucional de 88? Referências Bibliográficas

* Doutoranda em Direito Administrativo pela UFMG, Professora da UFMG, da FADISETE/FEMM e do PROAP/EG/FJP, e Assessora Parlamentar na ALMG.

RESUMO

O presente artigo cuida de discutir a adequação constitucional da conformação de um “novo paradigma” (?) de gestão pública, qual seja, o da Administração Pública gerencial, instituído ao longo dos últimos nove anos no Brasil com a finalidade de rever os limites da atuação estatal (setorialização) e a forma do seu agir, com maior foco nos resultados.

Para melhor analisar a proposta de Administração Pública gerencial, é necessário situar conceitual e normativamente qual “crise” de Estado vivemos hoje, qual reforma para esse Estado em crise deve ser empreendida e com quais instrumentais jurídicos é possível alterar as instituições críticas, haja vista o ordenamento constitucional vigente.

Nesse sentido, tem-se que o cenário de onde emergiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) foi construído perante o diagnóstico de uma Administração Pública constitucionalmente normatizada demais e tida como verdadeiro “retrocesso burocrático” pelos governantes que deveriam implementá-la. Assim, a noção de uma “Administração Pública gerencial” surgiu embalada no discurso de que a ordem constitucional brasileira e o aparato estatal precisavam de reformas profundas e urgentes.

Ora, há salvaguardas intangíveis que controlam o agir do administrador público. Assim, mesmo a pactuação da vinda de um novo modelo de gestão deve se inserir em um movimento de resgate da CR/88 – em alguns dos seus imprescindíveis dispositivos burocratizantes – como uma garantia dos administrados de que se está sob um Estado (Democrático) de Direito, dentro do qual a Administração não pode fugir ao império das leis, o que, obviamente, não é incompatível com a busca de eficiência.

Em igual medida, está a se pretender no presente estudo também o resgate da Constituição como ordem política que deve produzir interdependências não mercantis com o democrático intuito de incentivar uma cidadania inclusiva, daí que qualidade e não só tamanho do Estado é que deve ser reformulado.

ABSTRACT

The present article discusses the constitutional adequacy of the conformation of a “new paradigm” (?) of public administration, which is, of the Managemental Public Administration, instituted in the last nine years in

Brazil with the purpose to review the limits of the state performance and the form of its act, with bigger focus in the results.

In order to analyze better the proposal of managerial Public Administration, it is necessary to point out conceptual and normatively which “crisis” of State we live today, which reform for this State in crisis must be undertaken and with which legal instruments it is possible to modify the critical institutions, in face of the effective constitutional order.

In this direction, we have that the scene of where emerged the Managing Plan of the Reformation of the Device of the State (1995) was constructed before the diagnosis of a Public Administration excessively constitutionally ruled and had as true “bureaucratic retrocession” for the governing that would have to implement it. Thus, the notion of a “managerial Public Administration” appeared packed in the speech that the Brazilian constitutional order and the state apparatus needed deep and urgent reforms.

However, we have intangible safeguards that control the public administrator action. Thus, even the agreement for the coming of a new model of management must be inserted in a movement of rescue of the CR/88 - in some of its essential bureaucracy devices - as a guarantee of the managed ones of that it is under a State (Democratic) of Right, inside from which the Administration cannot run away to the empire of the laws, what, obviously, is not incompatible with the search for efficiency.

In equal measure, it is also to intend in the present study the rescue of the Constitution as a political order that must produce not mercantile interdependences with democratic intention to stimulate an inclusive citizenship, from there that quality and not only the size of the State is what must be reformulated.

1. Introdução

Este trabalho se volta para o questionamento de qual foi o tipo de Estado, no mérito do seu papel constitucional, que se propôs reformar no Brasil nos últimos dez anos à luz da noção de “Administração Pública gerencial” – uma espécie de cópia do modelo da *New Public Management*¹

¹ Trata-se de pretensão pacote internacionalmente homogeneizado de reformas na estrutura das Administrações Públicas nacionais para torná-las “mais eficientes” e alinhadas com as práticas privadas de gestão, tal como o descreveu a obra *Reiventando o Governo* de Osborne e Gaebler, obra essa que se tornou, por assim dizer, o relato-guia da administração de Bill Clinton nos Estados Unidos.

que foi trazida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 –, para assim se tentar dirimir a muito propalada crise de governabilidade, a qual, por seu turno, foi tomada no país em sua vertente estritamente econômico-financeira.

Desse modo, é necessário que se retome também as próprias modificações ao texto da Constituição, em se considerando que a reforma do papel constitucionalmente delimitado do Estado brasileiro se deu por meio de mudanças progressivas, muito embora pontuais e intensas.

Assim, as principais alterações à Carta de 88 com que se pretende trabalhar para adentrar a temática da crise e reforma do Estado brasileiro militam fundamentalmente nas frentes de como se tentou definir a atuação estatal; de como se buscou controlar os gastos com o funcionalismo público; de como foram introduzidos novos parâmetros de gestão, tomados à experiência da iniciativa privada e por isso ditos mais flexíveis; e, na última, mas talvez a mais importante das frentes, busca-se saber como tem sido respeitados (ou não) dispositivos constitucionais que respondem por direitos adquiridos, garantias públicas e outras salvaguardas intangíveis.

Nesse sentido, vale frisar uma vez mais que essas são alterações lastreadas em um protótipo internacional de gestão pública atrelada à ótica das organizações de mercado, razão pela qual trata-se de uma gestão pública bastante reduzida em relação ao modelo anteriormente assimilado (o do Estado do Bem-Estar Social), cujas repercussões para a agenda da democracia contemporânea serão vistas melhor adiante.

Daí que, no contexto brasileiro e perante o diagnóstico, corrente à época do Plano Diretor, de uma Administração Pública constitucionalmente normatizada demais e tida como verdadeiro “retrocesso burocrático”² pelos governantes que deveriam implementá-la, foram lançados, nesta última década, no Brasil, temas de reforma do Estado francamente controversos.

Temas como a dispensa de servidores estáveis pela insuficiência de desempenho e pelo excesso de comprometimento da receita com folha de pagamento; a retirada do Estado da prestação de serviços sociais tidos, pela própria CR/88, como deveres dele; ou ainda a mera ênfase no controle

² É este um dos principais argumentos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PLANO..., 1995) para estimular e angariar apoio às propostas de emenda constitucional levadas a cabo na discussão sobre o modelo de administração estatal adotado no Brasil, até que, de fato, veio a Emenda Constitucional n.º 19/98, que, segundo Pereira (1998), “acabou representando a opção pela administração gerencial”.

de resultados de entes que gerem verbas públicas, vieram a mitigar, além da alcunha de “cidadã”³ da Constituição de 88, o próprio respeito à ordem constitucional estatuída, na medida em que frustraram um considerável número de direitos e garantias teoricamente intangíveis.

Com efeito, em se repassando, de antemão, o muito que se disse no país sobre uma “crise de governabilidade” tão paralisante que demandava um Executivo cada vez mais forte e programas de reformulação impostos em bloco, de maneira cada vez mais incisiva (Diniz, 1997), torna-se forçoso reconhecer na “reforma” do Estado brasileiro um claro caráter experimentalista⁴. Tal “experimentação” reformadora se deu testando medidas, por vezes, inconstitucionais para crises *ad hoc*, sem maiores contrapontos democráticos e, por isso, sem coerência política, já que faltava aqui uma necessária responsabilidade política estendida⁵. (Stark & Bruszt, 1998)

Na década de 90, emergiram no Brasil, então, programas econômicos, muitas das vezes, intocados sequer pela menor das tentativas de controle de constitucionalidade (Arantes, 1997). E, sem negociar pactos duradouros para grandes e imprevisíveis mudanças, só se fez pensar na espiral inflacionária em curtíssimo prazo, independentemente de garantias e valores constitucionais de referência democrática (Diniz, 1997).

Uma vez controlada a problemática da inflação, voltaram-se os Executivos – então, legisladores inquestionáveis da crise⁶ – para o necessário

3 Adjetivo deveras simbólico dado por Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, por ocasião da sua promulgação, em 5.10.1988, à Constituição da República hoje vigente.

4 Diniz (1996, p. 10-11) tece uma crítica, sobre tal aspecto “voluntarista” das medidas reformadoras do governo, que aqui se mostra deveras pertinente:

“... o voluntarismo da elite estatal não afeta apenas a esfera parlamentar [gerando um comportamento irresponsável e populista do Congresso], senão que seus efeitos perversos atingem o próprio Governo, já que, a longo prazo, a credibilidade de seus atos tende a ser abalada. É preciso considerar que o excesso de poder discricionário abre o caminho para práticas de experimentação irrestrita, dada a inexistência de freios institucionais, favorecendo uma política errática, de avanços e recuos, ensaio e erro, mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir erros no percurso ou de reduzir resistências, sem os percalços da negociação.”

5 É importante explicar aqui a crucial dimensão de tal conceito a partir da própria pesquisa empírica realizada pelos citados sociólogos, em análise dos processos de reestruturação político-econômica ocorridos, durante a década de 90, na Alemanha, Hungria e República Tcheca.

Ao defenderem a hipótese de que autoridade (capacidade de implementar medidas de governo) e responsabilidade (constrangimentos institucionais) não são incompatíveis, Stark & Bruszt (1998) chegam à inóspita, mas crucial conclusão de que “expondo as políticas a maior vigilância, a responsabilidade política estendida reduz as possibilidades de os executivos cometerem enormes erros de cálculo em políticas extremas e sem consideração para com outros atores.” (p. 26)

Daí a fundamental perspectiva de que “as deliberações estendidas não tornaram as políticas mais ‘fracas’: elas amenizaram as políticas, tornando-as mais duráveis por serem mais elásticas. A responsabilidade política estendida não comprometeu os políticos: tornou suas visões mais pragmáticas.” (p. 27)

6 Trata-se ainda hoje de uma das maiores rupturas com o Estado Democrático delineado na CR/88 o abuso das medidas provisórias, alçando o Executivo à condição de legislador por excelência.

redimensionamento da dívida pública e daí emergiu, com grande força, na agenda política nacional, a pauta da reforma dos mecanismos de gestão da coisa pública, do papel que o Estado deveria desempenhar e do tamanho que ele deveria ter.

Ora, esteve-se e ainda se está lidando aqui com a premência da noção econômica de eficiência e a retirada massiva do Estado (mínimo?) de núcleos onde é imprescindível salvaguardar alguns dos mais caros princípios ao modelo de Estado democrático fundado na ordem constitucional vigente, como o da indisponibilidade do interesse público pela Administração, o da continuidade do serviço público e o da estrita legalidade a que se encontra submetida a Administração Pública.

Note-se que a estrita legalidade, por seu turno, encontra-se performada, na seara do direito administrativo, em institutos outros como o de licitação (que é um devido controle – burocrático – de processos) na contratação com verbas públicas; o de dispensa de servidores por meio do devido processo legal – seja por insuficiência de desempenho, seja por excesso da folha de pagamento como a EC n.º 19/98 previu –; o de contratação de pessoal mediante concurso público, entre outros. Todos esses institutos comungam de uma mesma importante diretriz, a de que há de haver uma submissão do Poder Público à lei porque não cabe ao gestor da coisa pública dispor subjetiva e arbitrariamente do interesse público (Bandeira de Mello, 1999; 2000).

Assim sendo, ao proclamar uma Administração mais autônoma e permeada pela discricionária lógica de mercado, na qual os resultados bastam⁷, estaria a se prescindir de controles de um devido processo legal na gestão do interesse público. Em outras palavras, estaria se perdendo de vista mecanismos de controle de um Executivo cada vez mais forte (quicá mais absoluto) para imprimir uma eficiência que, por si só, não dá conta das garantias constitucionais estatuídas na ordem político-jurídica instaurada em 88 e até os dias atuais (ainda) vigente.

Daí é que se lança o risco incomensurável de que, a uma Administração Pública “gerencial”, não se possa contrapor uma estrita legalidade, sob pena

⁷ Segundo Pereira (1998, p. 21-22), “o que acontece é que esses administradores públicos, no modelo burocrático, são obrigados a administrar o Estado de acordo com a norma legal estrita, seguindo procedimentos muito rígidos, sem nenhuma liberdade para tomar decisões. O que faz a reforma gerencial é dar autonomia aos administradores públicos e aumentar suas responsabilidades.”

de se estar “retrocedendo” ao modelo burocrático de gestão. E eis que, fora dos limites da legalidade, a preciosa autonomia gerencial não haverá de responder pela mais ancilar das garantias do Estado de Direito, porque, no limite, o risco é de que somente haja uma discricionária avaliação pessoal do administrador, a dizer sobre a “eficiência” das suas decisões e sobre um interesse público marcado unicamente pelo princípio de mercado.

Para o tratamento de tal feixe de problemas, primeiramente cumpre tratar sobre como foi delineado, no Brasil, o diagnóstico da crise do Estado, quais as implicações desta no processo de consolidação democrático-constitucional em curso e como surgiram algumas das mais relevantes propostas de reformulação da atuação do Estado.

Aqui, notadamente, há de ser retomada a discussão de como se deu a proposta de reforma introduzida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, no sentido de se questionar a premência de uma reforma para setores dentro do aparelho do Estado e não para todo ele, uma vez que as inúmeras propostas de redesenho institucional não diziam da qualidade de Estado que se queria buscar, nem da conformação de mudanças na relação Estado-sociedade, mas tão somente do tamanho (mínimo?) que o tornaria mais eficiente...

Já, em sede de avaliação específica sobre alguns dos principais pilares de mudança da dita “reforma administrativa” contemporânea, o foco da presente análise se voltará para a crítica da pretensa conformação de um “novo paradigma” (?) de gestão pública, qual seja, o da Administração Pública gerencial.

Tal crítica cabe na medida em que, sob um tal modelo gerencial, vêm sendo negligenciadas, precisamente, garantias constitucionais que corroboravam a célebre alcunha de “cidadã” dada à CR/88, quando de sua promulgação. Também cabe referida crítica, uma vez que seguem sendo ultrapassadas impunemente salvaguardas primordiais da indisponibilidade do interesse público pela atuação da Administração.

A partir dos elementos acima, cumpre concluir com o levantamento de alguns riscos na nova lógica de atuação da Administração Pública, cujos limites não mais se dariam “burocraticamente” até onde a Constituição e as leis assim estipulassem, mas até onde as metas de mercado discricionariamente conduzissem, quiçá até em arbitrário desrespeito à própria Constituição.

Em última instância, o que se pretende é o resgate da CR/88 – em alguns dos seus imprescindíveis dispositivos burocratizantes – como uma garantia dos administrados de que se está sob um Estado de Direito, dentro do qual a Administração não pode fugir ao império das leis, por mais que a eficiência deva ser levada em conta. Em igual medida, está a se pretender no presente estudo também o resgate da Constituição como ordem política que deve produzir interdependências não mercantis com o democrático intuito de incentivar uma cidadania inclusiva, daí que qualidade e não só tamanho do Estado é que deve ser reformulado.

2. Qual Crise do Estado perante a Constituição de 88?

Não mais que dois anos foram necessários para que, sob os auspícios da pregação fatalística da crise do Estado a partir de 1990, a então extremamente recente Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passasse a ser questionada, pelos próprios governantes do país, no mérito da sua (in)capacidade de fornecer instrumentais normativos para se gerenciar “eficientemente” o aparato estatal em prol do interesse público⁸.

Com efeito, ficara o desafio, para além da conquista formal de uma “Constituição Cidadã”, do efetivo implemento da maior parte dos ganhos sociais por ela assegurados como direitos fundamentais. Aliás, como poderia o Estado brasileiro, no início dos anos 90, ter um horizonte de investimento em todas as áreas demandadas, se economicamente envolto em questões de instabilidade monetária e déficits públicos paralisadores, e administrativamente abandonado seja a interesses clientelistas, seja a trâmites onerosa e excessivamente burocráticos?

Em face de um contexto de precário planejamento institucional de governos cada vez mais reféns de suas dívidas políticas e financeiras, restaria a culpa das incapacidades em cumprir a Constituição da República para ela mesma. A Constituição de 88, sob esse âmbito de análise, passou a ser tida como uma verdadeira fonte de mais e mais burocracia e também de mais e mais ineficiência, assim como passou a figurar como causa crítica, independentemente da avaliação singularizada de governos passados e

⁸ Segundo Lima Júnior (1998, p. 19), “um aspecto crucial no Plano Diretor é o reconhecimento de que as tentativas de reforma no início dos anos 80 foram inteiramente abortadas pelos constituintes, que produziram uma Constituição que ‘promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal’. (PlanQ..., 1995, p. 27). É com base nisto que se pode entender o amplo programa de reformas constitucionais promovido pelo governo [Cardoso] desde os seus primeiros meses de atuação.”

presentes, do acirramento de várias frentes de endividamento estatal (funcionalismo público, crescimento explosivo do número de municípios, maior controle por processos e não por resultados etc).

Ora, segundo essa lógica e em unissonância com correntes econômicas (diz-se do ismo “neoliberal”) pela redução da intervenção e do tamanho do Estado, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) lançou as bases do projeto governamental brasileiro de reestruturação do aparato estatal, não só como “resposta à crise generalizada do Estado”, mas também, segundo o discurso político vigente, como “forma de defendê-lo como ‘*res publica*’”, o que determinou, segundo o próprio Plano Diretor, o caráter “imperativo” da reforma nos anos 90. (Plano..., 1995, p. 19)

Mal saído da ditadura militar, o povo brasileiro, em um curto intervalo de tempo (não mais que sete anos), se viu diante da propagação da idéia de que o Estado se encontrava em tal profunda crise, que o único e preciso remédio seria justamente uma gradativa e densa reestruturação daquela Constituição “cidadã”, que, de tão “generosa”, se transformara em entrave ao desenvolvimento econômico do país.

É justamente embalada no discurso de que a ordem constitucional brasileira e o aparato estatal precisavam de reformas profundas e urgentes que surgiu a noção de uma “Administração Pública gerencial”.

Sob um rótulo de modelo de administração pública como esse, incentivou-se, por exemplo, a consecução de contratos de gestão, na exata medida do *trade-off* entre maior autonomia e a correspondente assunção de maior responsabilidade por metas e resultados, sem, contudo, garantir apropriadamente a objetividade e legalidade de um tal controle de resultados. Incentivou-se a participação de camadas da sociedade presumida e potencialmente mais organizadas e eficientes que o próprio Estado; além da progressiva cobrança, junto aos servidores, de desempenhos para além de satisfatórios, ainda que pendente uma devida delimitação de instrumentos objetivos de como se avaliaria tal desempenho.

Nesse mesmo diapasão, na seara da organização administrativa, privatizou-se onde se acreditava que o Estado não deveria continuar e fez-se entender que o âmbito de atuação do Estado deveria, para ser “eficiente”, restringir-se ao seu “Aparelho”.

No plano orçamentário, buscou-se racionalizar o comprometimento das receitas orçamentárias com a folha de pagamentos e, em igual medida, criaram-se mecanismos para que se pudesse responsabilizar, mais rigidamente, os administradores públicos pelo crescimento desordenado das despesas e das renúncias fiscais. Em contrapartida ao reposicionamento orçamentário proposto, tentou-se, na questão tributária, pensar mecanismos de ampliação das receitas e de redefinição das competências tributárias.

Por outro lado, na abordagem da relação entre a Administração Pública e o administrado/ usuário de serviço público/ cidadão, mitificou-se a idéia do cidadão-cliente⁹, justamente cliente da eficiente empresa na qual o Estado pretende se transformar. Assim como, no concernente aos servidores e empregados públicos, pregou-se o fim dos “privilégios”, a relativização da estabilidade e um menor comprometimento do sistema previdenciário especial junto ao Tesouro, além de se ter “enxugado” a máquina pública com a demissão de muitos servidores não-estáveis.

Ao cabo de um elenco meramente exemplificativo e descritivo, fato é que, já no plano das práticas organizacionais de cunho eminentemente ideológico, tentou-se aplicar noções de qualidade total, de reengenharia e de gestão gerencial e empreendedora à uma Administração Pública teoricamente burocrática demais, que sequer ultrapassara algumas constantes práticas clientelistas...

Ora, é justamente nesse sinuoso tema da prestação de contas e da conformação de maior cidadania que a proposta atraente (verdadeiro canto de sereia) da “Administração Pública gerencial” mostra o seu lado mais perigoso, qual seja, o risco de atentar contra as primárias, mas fundamentais bases do Estado (Democrático) de Direito. Daí a necessidade do haver amarras constitucionais, para elevar o aprendizado democrático possível no Brasil. (Vieira, 1997; Arato, 1997)

⁹ Aqui não há como deixar de criticar a perspectiva de “cidadãos-clientes” a controlarem a atuação do Estado como se em uma mera relação competitiva/ privada de prestação de serviços estivessem.

A se tratar o cidadão simplesmente desta forma, estar-se-ia incorrendo na mesma redução fatalmente prejudicial à própria cidadania já denunciada por Habermas, quando de sua crítica à relação paternalística travada entre Estado e sociedade no *Welfare State*.

Obviamente, resultados são importantes, mas não bastam. Cidadãos devem também incorporar o grau de exigência que o mercado ensina a manejar, mas não é só de interfaces econômico-competitivas que se compõem o feixe de situações e direitos de cidadania. (Santos, B. S., 1998)

Mesmo porque ao ser meramente cliente do Estado, o indivíduo acaba renunciando à fundação política daquele. acaba renunciando à condição que lhe conferiria um papel muito mais denso (o de vontade criadora do Estado) capaz de instaurar uma relação de prestação de contas/cobrança – anterior à de mercado – que passa pela própria legitimidade e razão de ser do Estado.

Noutra linha de questões também pertinentes aqui, paradoxal há de parecer o fato de que se tem buscado suplantar o modelo burocrático justamente onde ele é imprescindível a qualquer administração moderna: racionalidade e norma (Lima Júnior, 1998, p. 19). Mas, na prática, é possível gerar uma nova administração sem padrões mínimos de operações que processem meios para atingir determinados fins e sem uma organização interna que respeite o andamento de tais operações e processos? Quanto mais, então, no setor público brasileiro, em que foi a reforma burocrática (Dec.-Lei 200/67) a maior conformadora de legalidade e de aprimoramento em relação às práticas (que ainda hoje persistem) patrimonialistas?

Em não se dependendo da confiança na boa-fé e no civismo dos gestores públicos, realmente é ilusório crer ser possível, no Brasil, conferir-lhes autonomia e cobrar-lhes metas de desempenho somente, sem se dar conta da franca possibilidade de acabar ocorrendo uma espécie de “maquiavelismo” gerencial, capaz de colocar em xeque a própria ordem constitucional, com o beneplácito da alta administração do Estado.

Ou se incrementa transparência democrática em todo o processo e também se pressiona pela obtenção de resultados, ou se estará precarizando os parcos mecanismos de controle existentes.

Dada a insuficiência do controle de processos e os riscos do mero controle de resultados, deve haver a democrática possibilidade de responsabilizar/ controlar a qualquer tempo o gestor da coisa pública, forçando-o a agir com um mínimo de coerência política. Pois, como Stark & Bruszt (1998, p. 27) visualizaram na Alemanha e na República Theca,

“trazer a sociedade de volta à política no momento da formulação da política significou que os administradores públicos não confrontaram a sociedade apenas no momento da implementação das políticas. Ao contrário as discussões aumentaram a compreensão dos formuladores das decisões, provendo informações críticas que os ajudaram a antecipar conseqüências econômicas, políticas e sociais futuras de suas ações. A responsabilidade política estendida, portanto, *estendeu o horizonte temporal dos atores estatais chave*, corrigindo erros de cálculo de antemão e os encorajando a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reformas. Como as deliberações os forçaram a ser mais responsáveis *ex ante*,

as linhas de política pública resultantes já estavam delineadas de forma coesa e coerente, o que facilitou respostas rápidas e adaptações responsáveis com a alteração das circunstâncias.”

De todo o exposto até agora sobre a reforma do Estado em curso no Brasil e suas possibilidades de, efetivamente, melhorar a atuação da Administração Pública nacional, pode-se inferir, em sede de primária conclusão, que é a questão da prestação de contas o seu maior núcleo frágil. Note-se que não se fala aqui apenas em uma prestação de contas de resultados, mas de um regular cumprimento da ordem democrática, compreendido na noção mesma de responsabilização política, tão pouco difundida entre os gestores públicos e os brasileiros como um todo.

Sobressai, desta forma, a questão do controle nos processos de reforma do Estado como uma problemática central, quiçá fundante da diferença entre as possíveis melhorias rumo a um Estado mais acessível e eficiente e uma renovada precarização do feixe de relações Estado-sociedade.

Justamente porque falta à Administração Pública brasileira parâmetros consistentes de controle estendido no tempo e efetivamente aplicados e respeitados (mínima baliza republicana), é que o país se vê impotente perante o fato – alarmente por si só – de que se reformou a Constituição da República, não uma, nem duas, nem uma dezena de vezes, mas outras tantas dezenas de vezes. E, nessas tantas reformas, o que menos se respeitou foi a alegação de que as reformas não poderiam ferir direitos adquiridos, nem poderiam ferir as garantias dos administrados contra uma atuação subjetiva e arbitrária do Poder Público.

3. Qual Crise de Governabilidade para qual poder concentrado de reformas?

Até aqui, o que se discutiu foi a crise em razão da qual muitas reformas foram mobilizadas para confrontar o caráter que a Constituição de 88 trazia consigo tanto de ampliação do rol de direitos – em uma perspectiva deliberadamente alinhavada com o modelo do *Welfare State* –, quanto de maior restrição a que os gestores públicos decidissem subjetiva e “flexivelmente” como administrar o interesse público.

A proposta de reforma empreendida, então, passou a dizer do quanto a atual Constituição da República brasileira fomentou, por si só, a

“ingovernabilidade” no país, seja pela impossibilidade de atendimento às demandas suscitadas agora na condição de direitos constitucionais, seja pelo “emperramento” máquina administrativa do Estado.

Contudo, bem é se ver que, contemporaneamente, não há como se falar em reforma do Estado e suas implicações, sem necessariamente se tratar da crise do Estado, mais propriamente da crise de um determinado tipo de Estado, qual seja, o que, em coerência com a perspectiva de que os mercados possuem falhas e geram grandes distorções sociais, seguia intervindo ali para promover não só uma maior eficiência mercadológica, mas também para processar intermediações não-mercantis incluídas. (Santos, B. S., 1998)

Esse tipo de Estado – dito, em tantas acepções, social, fordista, keynesiano, reformista, do Bem-Estar, desenvolvimentista etc. – emergira sustentado pelo sentido político imprimido pelas revoluções oriundas dos movimentos operários internacionais no início do século XX e pela grande ruptura que houve no cerne do liberalismo econômico com a Crise de 29.

Nesse sentido, pertinente é a análise feita por Santos, B. S. (1998) de que o reformismo da sociedade e do mercado (como paradigma moderno de transformação social) promovido pelo Estado tinha claras tendências socializantes, ao mesmo tempo em que promovia a legitimação do capitalismo, “organizando-o” de modo a minimizar a lógica deste de exclusão e desagregação social.

Contudo, no auge dos anos 70 e 80 do século passado e já diante de um processo de globalização, desde então, visualizado como inevitável, os Estados nacionais, com um aparelho inflado e à mercê dos fluxos intermitentes do capital internacional, se viram sob a pressão de mudança para uma melhor gestão dos recursos de que dispunham. (Diniz, 1997)

Assim sendo, a dita “crise de governabilidade” (Diniz, 1997) a demandar reformas profundas no Estado por todo o mundo emergiu com grande alarde, tão logo se constatou univocamente o enfraquecimento do antigo padrão fordista de industrialização e das políticas econômicas estatais, bem como quando se evidenciou a ruptura com o sustentáculo político-ideológico (Santos, B. S., 1998) que mantinha as bases do intervencionismo estatal nos moldes em que ele vinha sendo instrumentalizado.

Sem como seguir processando as bases da acumulação capitalista com a lógica de inclusão promovida pelo Estado-Providência nos países centrais e pelo Estado Desenvolvimentista nos periféricos, caíra (?) por terra a crença de que o capitalismo organizado poderia, de fato, ser um caminho certo e progressivo em direção à democracia e à justiça social.

O Estado, então, passara a ser questionado no mérito da sua capacidade de alocação (in)eficiente de recursos – recursos esses tomados à sociedade e ao mercado –, ainda mais se se considerar que, dado o crescimento da dívida pública e da extrema dificuldade de geri-la, ele sequer (?) continuaria sendo capaz de conformar maior inclusão cidadã, tão dispendiosa e inchada que se tornara a sua máquina.

Assim, segundo Diniz (1997), tal “crise de governabilidade”¹⁰ fora alçada à condição de uma espécie de “bomba-relógio” armada contra a própria democracia reformista. Em outras palavras, estar-se-ia diante de uma explosão de demandas (questão tomada a Samuel Huntington) incentivada por um Estado mais aberto à pluralidade de reivindicações, o que, por si só, colocaria em xeque a continuidade de tal sistema, na medida em que o Estado, diante de restrições orçamentárias e institucionais, não mais conseguiria processar e responder a todas elas.

Que remédio, então, dar a esse Estado enfermo – e cambiante de pernas sociais não mais factíveis – que senão o do poderosíssimo princípio de eficiência? (Santos, B. S., 1998) E o receituário neoliberal, note-se, era de uma eficiência mercadológica porque os mecanismos do mercado seriam os únicos capazes de imprimir naturalmente e a menores custos um efetivo controle (de eficiência), sob a lógica da competição e do equilíbrio natural entre as forças da oferta e da demanda¹¹.

10 Segundo Diniz (1996, p. 8-9), “apontando a ingovernabilidade do país como um dos principais desafios da atualidade brasileira, o diagnóstico dominante enfatiza os efeitos perversos advindos da democratização crescente da ordem social e política. [...] Nessa linha de raciocínio, a liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos de regime autoritário e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas reforçariam as restrições do Governo acossado pela multiplicidade de pressões contraditórias, gerando paralisia decisória e perda de credibilidade”.

11 Questionando essa assunção do princípio da eficiência mercadológica como único factível nos processos de Reforma do Estado, Chauí (1999) fala da intensa **redução de significado** que se dá com a transformação das universidades de instituições sociais em organizações: “uma *organização* difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. É regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe”. (Grifo nosso)

Nesse ínterim e com o retorno a todo vapor das teorias de que o mercado sempre (?)¹² aloca mais eficientemente que o Estado, notadamente insculpidas nos marcos do Consenso de Washington em 1981 e da derrocada do signo socialista (último contraponto ao capitalismo?), sobrelevaram programas que simplesmente tratavam o Estado como se irreformável fosse, por ser assim uma estrutura tão ineficiente e contraproducente. Foi, portanto, o auge das pregações pelo Estado Mínimo e pela retirada da intervenção do Estado em todas as áreas quantas e onde fosse possível, por si só, a iniciativa privada. Eis o que Burszty (1998) chamara de “retorno ao fetichismo de mercado”.

Paradoxal, porém, como muito pertinentemente Santos, B. S. (1998) alerta, é que tal Estado Mínimo, fraco nas intervenções para consecução de políticas públicas includentes, haveria de ser erigido cada vez mais forte – com Executivos dotados de “hiperatividade decisória” (Diniz, 1996) – para garantir a liberdade do mercado.

Aqui se mostra um ponto de especial relevo no tocante à Reforma do Estado que se quis implementar no Brasil, que, de fato, é o objeto do presente estudo. Nesse sentido, note-se que tanto era necessário robustez na atuação do Estado que o que mais se fez, no Brasil, foi argumentar que, para enfrentar tamanha crise de governabilidade, era necessário um Executivo forte, sem estrangimentos, capaz de responder rapidamente às imprevisíveis (e artimanhosas) pressões do mercado. (Diniz, 1997; Stark & Bruszt, 1998)

Interessante é considerar a progressiva legitimação de um Executivo cada vez mais forte (absoluto?), inclusive legislando (!) costumeiramente mediante medidas provisórias, na proporção em que, simultaneamente, era colocada em xeque a própria necessidade das garantias estatuídas pela ordem constitucional vigente; essas, por seu turno, tidas como “engessadoras do aparelho estatal” (Plano..., 1995, p. 27).

¹² Eis um contraponto fundamental:

“O choque liberal por ele [pelo neoliberalismo] proclamado parte de um suposto engenhoso, mas falso: o de que, esgotados os modelos de enfrentamento da crise pela via de intervenção estatal, teria chegado a hora do retorno à plena vigência do mercado, regulador ideal da economia capitalista. O que tal discurso desconsidera é que a projeção liberal clássica ficou sem sustentação histórica: em tempos de cartéis e monopólios, de drástica redução do número mesmo de agentes econômicos, o mercado tende a se concentrar cada vez mais e vê desaparecer no horizonte a velha competição, mecanismo pensado como perfeito que, historicamente, lhe havia até mesmo garantido a existência. O mercado plenamente desenvolvido conhece um novo tipo de competição, tem uma baixíssima capacidade de auto-regulação e só pode existir às custas do planejamento e da intervenção estatal.” (Nogueira, 1989/1990, p.14-15)

Em tal contexto de crise, ao deslegitimar o texto constitucional de 88, o Executivo ganhava peso e capacidade para reformar¹³, sem um mínimo de coerência política e de definição de aonde se pretendia chegar, partes significativas (algumas até cláusulas pétreas) da Constituição, o que se deu em uma perspectiva ardorosa de redesenho institucional¹⁴, em que a própria sociedade ficou de fora, já que as reformas foram impostas, na maioria das vezes, à custa de compras de votos dos parlamentares ou de interesses superpostos ou, quando não, pela reedição sucessiva de medida provisórias.

Ao longo de incessantes (e grande parte das vezes fracassadas) tentativas de estabilização econômica, todo o poder – dado pela imensa abrangência das medidas provisórias – foi disponibilizado aos Executivos nacionais.

É tal fenômeno de enclausuramento das decisões políticas na alta burocracia estatal, sem transparência e debate com a sociedade, que Diniz (1996, p. 9) segue criticando como uma continuidade absurda das premissas do regime ditatorial, já que

“ao contrário do que ocorreu em alguns países, em que políticas de ajuste dos anos 80 apoiaram-se em pactos de ampla envergadura, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou **vias coercitivas de implementação**, o que se traduziu pela preferência por instrumentos legais capazes de garantir a precedência do Executivo em face do Legislativo.” (grifo nosso)

Tais Executivos imbuídos da “missão” de resolver a aludida crise de governabilidade, apesar de progressiva e inacreditavelmente mais fortes, somente faziam desacreditar a Constituição da República de 88 para não desacreditarem a si próprios. Nesse diapasão, também severa é a crítica de Diniz (1996, p. 8):

13 Haveria, se se estivesse em searas, de fato, democráticas, de causar indignação a perplexidade levantada por Barroso (1998, p. 24) de que “por paradoxal que possa parecer, a reiterada sucessão de emendas revela uma preocupação nova: a de não descumprir a Constituição, de não *atropelá-la*, como de nossa tradição, mas reformá-la na disputa política pelo *quorum* qualificado. É consolo pequeno. E é preciso reconhecer que, nesse particular, o ciclo do amadurecimento institucional brasileiro ainda não se completou.”

14 Acerca da intensa reformulação no desenho institucional da ordem político-jurídica brasileira, Bandeira de Mello, em entrevista à Revista *Caros Amigos*, n.º 31, out/99, respondendo à pergunta sobre qual seria a maior característica do governo atual, dizia “teve uma obra para a qual não tem havido tanta atenção, foi uma obra normativa. Ele está desmontando aos poucos as linhas mestras da Constituição brasileira por meio das reformas. E está desmontando o sistema normativo infraconstitucional para ajustar o Estado brasileiro a uma concepção de Estado diferente daquela que estava na Constituição de 1988, e que ainda está na Constituição.” (Bandeira de Mello, 1999b, p. 17)

“a prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por **esvaziar importantes itens da agenda pública**, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais. Não só a definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes. **A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República, crescentemente avaliados sob o ângulo de sua extemporaneidade.** De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não populista da pauta de prioridades, a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento de gastos sociais. Em conseqüência, **privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, esta alargando a participação, diversificando as demandas e multiplicando os canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade.**” (grifo nosso)

Pela absoluta falta de responsabilidade política estendida (Stark & Bruszt, 1998) no contexto brasileiro, tais Executivos somente se preocuparam com a pretensa meta última de controle inflacionário e reformas econômicas de fundo, sem respeitar as salvaguardas constitucionais aos direitos individuais e garantias públicas. É este o mesmo alerta feito por Faria (1993, p. 37):

“Esse bloqueio [da própria dinâmica do processo de pós-transição democrática] fica nítido quando o padrão de governabilidade imposto em nome da ‘salvação nacional’ requer uma separação autoritária entre a gestão ‘administrativa’ da economia e a formação política da ‘vontade geral’, a pretexto de neutralizar a explosão de reivindicações, e/ou exige uma ‘conciliação’ cooptadora entre diferentes setores sociais – o

que **perverte a transição e a consolidação democráticas ao convertê-las numa continuidade disfarçada do regime político anterior.**” (grifo nosso)

Como única e última baliza de controle, os brasileiros só tiveram o Judiciário para acorrer em defesa de seus direitos (Vianna, 1999), o que nem sempre foi a melhor defesa do marco constitucional democrático vigente perante as “reformas” de controle da ingovernabilidade, já que, até no STF, foi acolhida a premissa de que as MP’s eram instrumentos imprescindíveis e a economia era mais nefasta que a regularidade democrática. (Arantes, 1997)

Também aqui é ácida a crítica de Faria (1993, p. 64-65):

“Por meio da ‘aplicação seletiva’ dessa ordem jurídica assimétrica e fragmentária, mediante a instrumentalização de normas numa direção distinta da que foi originariamente formulada e não-regulamentação de certos direitos para bloquear a implementação dos benefícios que eles asseguram, o Estado subsidiário do corporativismo ‘social’ revelar-se-ia capaz de gerar um ‘efeito de distanciamento’ em relação à ordem constitucional em vigor. (...) Em outras palavras, esse efeito permite que a **contínua ruptura da legalidade formal do Estado, por causa da ‘aplicação seletiva’ da lei, não seja acompanhada automaticamente pela quebra da legitimidade desse mesmo Estado.**” (grifo nosso)

Se se retomar a questão em uma perspectiva histórica, ela se mostrará justamente mais problemática, quando se lembrar que a legitimidade do sistema de solidariedade que estatuiu a ordem política consolidada na Constituição de 88 emergira de um contexto contraditório, mas **plural** de reconstrução democrática.

Senão veja-se que, como bem alerta Canotilho (2001, p. 13), “as Constituições dependem muito das circunstâncias em que foram feitas. A Constituição portuguesa tem a revolução dentro dela e a brasileira tem as ‘Diretas Já’ e o ‘centrão’ lá dentro. Portanto, temos que interpretá-las à luz das circunstâncias em que foram realizadas.”

Justamente por serem as propostas de reforma do Estado, no Brasil, carentes de uma imersão crítica no processo maior de consolidação democrática é que elas pecam tanto pelo desrespeito à Constituição/88 e **seguem alimentando a própria crise de (in)governabilidade**¹⁵.

Ainda há pouco falava-se da univocidade da percepção sobre a crise do Estado e como esta repercutiu em processos de reforma míopes (ênfase em tamanho do aparato estatal), conquanto só se voltassem para o controle administrativo-financeiro da aludida crise. E é nessa linha de reavaliação da situação crítica em que o país se encontra que se mostra necessário retomar a interface primordial entre a reforma do Estado e o tema da consolidação democrática, na medida em que:

“tratada de maneira isolada, como ocorre com freqüência, ou exclusivamente em função dos seus aspectos administrativos, **a reforma do Estado tende a ser conduzida de forma a acentuar tensões com os requisitos da institucionalização da democracia.** Desta forma, o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática.” (Diniz, 1996, p. 5-6, grifo nosso)

Ora, a dissociação entre o projeto de reforma do Estado e o fortalecimento das instituições democráticas se funda, em última instância, na própria incapacidade governamental de negociação e problematização do “processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos”. (Reis, *apud* Diniz, 1996, p. 14)

Assim, deslegitimado em sua basilar função de respeito e consolidação da “ordem justa” (Habermas, *apud* Vieira, 1997), os governantes, ao se enviesarem meramente nas questões sobre estabilidade econômica, deixam de responder pelo interesse público conformado constitucionalmente, além de não conseguirem fazer valer suas deliberações normativas. É essa uma contraface perversa da crise que também assola a própria legitimidade dos Executivos.

¹⁵ Diniz (1996, p. 11) assevera que “com o advento da Nova República, tais problemas seriam agravados pelo estilo tecnocrático de gestão que se tornou dominante. Assim, a tensão entre as formas de alcançar os objetivos da nova agenda pública (estabilização econômica, reinserção internacional e institucionalização da democracia) tornou-se parte constitutiva da crise do Estado, já que os meios postos em prática para realizar as metas econômicas dificultariam o aprimoramento das instituições democráticas. Eficácia na administração da crise e consolidação democrática foram conduzidas como alvos contraditórios.”

Segundo Diniz (1996, p.15-16), o ciclo de “rarefação do poder público” é gerado, desta forma, a partir da “lacuna deixada pela omissão do Estado no atendimento às necessidades fundamentais, bem como pela inexistência de políticas sociais efetivas”. Essa lacuna, por sua vez, “abre o espaço para a proliferação de práticas predatórias e a disseminação da insegurança generalizada”. E é neste contexto que “as áreas social e territorialmente periféricas criam sistemas paralelos de poder que tendem a alcançar níveis extremos de violência e arbitrariedade.”

O alerta final de onde se pode chegar com uma tal crise do próprio Estado há de ser dado em face da “subversão cotidiana das normas e preceitos legais”, na medida em que, uma vez perdido o referencial último da democracia brasileira que a Constituição de 88 representa, não muito longe se estará de uma verdadeira situação de “hobbesianismo social”. (Diniz, 1996, p. 16) Daí porque é necessário ressaltar, uma vez mais, que a crise tem contornos mais graves do que a retórica governamental sobre a reforma do Estado faz crer...

4. Qual Reforma do Estado se pretendeu no Brasil recentemente?

Tomado esse primeiro levantamento a respeito de qual crise, aliás de qual Estado em crise de que tanto se falou nas últimas duas décadas no cenário internacional e que repercutiu no Brasil por meio dos discursos em prol das reformas à Constituição de 88, passa-se daqui em diante a cuidar mais precisamente de como se tentou superar o referido diagnóstico para, de fato, “reformular” o Estado brasileiro.

Fato é que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE foi lançado, em 1995, introduzindo uma nova forma de trabalhar os questionamentos a respeito do papel e do tamanho do Estado, sob o diagnóstico de sua crise.

Focando sobre a perspectiva mais ampla da reforma do Estado, o PDRAE determinara que tal reforma deveria ser entendida e conformada a partir do contexto da “redefinição” do seu papel. Redefinir o papel do Estado seria, segundo a lógica governamental, fazer com que ele abandonasse a responsabilidade direta pelo “desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. Em termos mais claros, para o Plano... (1995, p. 17), “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado”.

Neste sentido, cabe questionar o limite e as bases que regulamentam tais transferências, sabendo que todo o processo de reforma delineado no Plano esteve e ainda está pautado e intimamente marcado pela busca por eficiência, busca que vai ao encontro das duas dimensões da reforma: a política e a administrativa.

Em termos de reforma política, a transferência da atuação estatal para o setor privado pretendeu corresponder à necessidade de gerar maior **capacidade de governo** (“governança”), a partir da limitação dos custos e do dimensionamento a áreas “exclusivamente” estatais, bem como pretende corresponder a um aumento da **legitimidade para governar** (“governabilidade”), na medida em que se pretendia que houvesse a valorização da participação social em várias instâncias do processo de reforma e houvesse também o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços “tendo o cidadão como beneficiário”. (Plano..., 1995, p. 21)

Já em se tratando de reforma administrativa (estrito senso), o principal marco de renovação seria a proposta de implementar um novo “paradigma”¹⁶ de organização administrativa, a saber, a “Administração Pública gerencial”, que viria introduzir a perspectiva do desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações estatais.

Ora, analisando os impactos e mesmo o grau de novidade/ ruptura com o modelo de gestão burocrático até então e ainda hoje adotado pela Administração Pública, o “modelo” gerencial visualizado pelo Plano Diretor como alternativa reformadora possuiria, a bem da verdade, apenas dois pilares “revolucionários”: “em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à **maior participação** dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e **deslocar a ênfase** dos procedimentos (meios) **para os resultados (fins)**”. (Plano..., 1995, p. 22, grifo nosso)

Cumpra aqui trazer à tona a crítica deveras pertinente de Lima Júnior (1998, p. 19) a essa falácia governamental de superação do modelo burocrático:

¹⁶ O emprego de tal expressão deve ser relativizado: há uma certa distância entre paradigma e modelo de gestão que não foi considerada pelo PDRAE. A administração gerencial não ultrapassa os três tipos ideais de dominação proposto por Max Weber. Se assim fosse, haveria, além da dominação carismática, tradicional e racional-legal, uma quarta forma de conceber as relações de poder legitimamente aceitas pelos dominados. A Administração Pública gerencial é apenas uma amálgama de “receitas gerenciais” que flexibilizam e reinterpretam a racionalidade meios-fins presente nos moldes burocráticos, aplicada às organizações estatais.

“... a retórica modernizante prevalecente não leva em conta o que se me afigura como sendo da maior importância: **trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma?** Ou não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, **e isso apenas em certos níveis hierárquicos**, devem referir-se aos resultados, substituindo-se, quando for o caso, os controles *a priori* típicos da administração burocrática pelo controle de resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples.” (grifo nosso)

Aprofundando a análise sob uma perspectiva global, quando foi considerado, no Plano Diretor, que a reforma do Estado é tarefa para o conjunto da sociedade, tendo em vista que o papel do Estado, a partir da reforma, seria tão somente o de promover e regular o desenvolvimento econômico e social, a lógica governamental abria a discussão, junto à sociedade, de que os atores no processo de reforma não se restringem aos setores exclusivos do Estado, ou seja, a responsabilidade deve passar a ser compartilhada (e note-se que compartilhar é diferente de compartimentalizar) com a sociedade e com o mercado.

Na mesma medida em que a reforma propôs que o Estado restringisse sua atuação direta ao seu aparelho (núcleo estratégico + atividades exclusivas), cada vez mais a sociedade civil foi chamada a fazer “parcerias” com o Estado, tomando para si os setores de prestação de serviços públicos não exclusivamente estatais e o de produção de bens e serviços para o mercado e tendo como apoio estatal apenas o nível de promoção, regulação e fiscalização desses.

Eis que neste ponto reside o maior risco à luz da realidade brasileira: o risco de a reforma do Estado não significar uma reestruturação positiva de todos os setores, mas acabar se transformando em uma precarização das

relações Estado-sociedade, o que pode ocasionar a aproximação da proposta trazida pelo PDRAE com os marcos de um Estado mínimo excludente diante de um mercado avassalador, afrontando diretamente boa parte dos mais importantes princípios constitucionais da Carta de 88.

Tanto é assim que, de fato, a agenda de reformas instituída pelo Plano Diretor (1995) ao passar meramente por questões de retirada da atuação estatal, porque “excessiva e ineficiente”, o faz sem atentar para a real dimensão político-democrática da crise do Estado. Não é o tema, por exemplo, da privatização de estatais (quantidade de Estado) o que mais importa, mas sim o da democratização da relação Estado-sociedade. Veja-se, assim, que

“seja como for, a pregação neoliberal **não chega à raiz da questão**: o intervencionismo econômico do Estado brasileiro não se constitui em nenhuma disfunção, mas num pressuposto básico do desenvolvimento, numa imposição da própria estrutura social. A solução da crise em que se encontra o padrão atual deste intervencionismo, portanto, não repousa no discurso contrário ao tamanho do Estado, ao seu papel na economia ou ao alegado ‘prejuízo crônico’ das empresas estatais, como se fosse viável e possível passar grossas fatias da economia a uma iniciativa privada desprovida de grandeza e refratária à chamada livre concorrência. Do que se trata é de um tema bem mais vasto e complexo, pertinente à esfera do Estado como um todo: qual seja, o de recuperar a capacidade de coordenação e planejamento do Estado, para o que é necessário tanto uma *reforma da administração* – de modo a adequá-la ao imperativo de prestar com eficiência serviços públicos fundamentais, adquirir plena racionalidade em seu funcionamento e dar suporte efetivo aos atos de governo – quanto, **acima de tudo, uma reforma do Estado, de modo a passar em revista as práticas, as funções e as instituições estatais, bem como as relações Estado-sociedade civil, cujo padrão histórico é perverso e de baixíssima qualidade**. Em outros termos, **a questão é política; diz respeito à democracia, à criação de consensos nacionais mínimos, à participação da cidadania, não apenas a uma mera ‘racionalização’ administrativa.**” (Nogueira, 1989/1990, p. 15, grifo nosso)

Pouco adianta redimensionar os “setores” do aparelho do Estado, se é o Estado inteiro que está em profunda crise, não só administrativo-financeira, mas de legitimidade. Mais do que isso, tal posicionamento minimalista só tende a agravar o contexto de desalento com o crescimento das desigualdades sociais e da violência privada.

Sem viabilizar interdependências não mercantis para amenizar os conflitos oriundos da exacerbação da linha de exclusão, hoje a proposta de reforma estabelecida no Plano Diretor – que segue pregando a retirada do Estado de áreas de interesse social onde a Constituição estipula ser dever dele estar ali – nem mesmo consegue se mostrar crível, ou passível de merecer uma honesta atenção no cumprimento das finalidades globais a que veio (“reforma do Estado” para torná-lo mais eficiente e mais acessível à população), já que:

“não há na argumentação proposta elementos que, *ipso facto*, eliminem possibilidades de mudanças alternativas. A retórica aproxima-se, assim, perigosamente da fé, exceto, é claro, quando o único objetivo é a política de fazer caixa, ou, na melhor das hipóteses, de ajudar a garantir o equilíbrio macroeconômico. Ora, retórica por retórica, há várias, e aí se estabelece a primeira base para o dissenso.” (Lima Júnior, 1998, p. 21-22)

Ao adiar para uma arena indefinida e um espaço temporal longínquo a questão da reforma, propriamente dita, do Estado, o que seria “uma tarefa da sociedade em bloco” (1995, p. 17), o Plano Diretor se auto-impôs uma restrição do seu alcance (aparelho do Estado), a qual ele mesmo não cumpriu, pois “alterar todos os dispositivos constitucionais que afetam a organização, a estrutura e o funcionamento da administração pública brasileira implicaria [...] **reescrever a Constituição de 1988**”. (Carneiro, *apud* Lima Júnior, 1998, p. 26, grifo nosso)

A incongruência acima apontada era – e ainda é – uma questão de como definir quantidade de Estado, sem discutir com a sociedade a qualidade de Estado que se quer; sem discutir, tampouco, em um foro legítimo e aberto, sobre um novo desenho institucional que passasse por um padrão mais democrático de relacionamento desse com aquela.

Como Nogueira (1989/1990, p. 16) mesmo conclui, “tudo isto quer dizer que a questão da crise do Estado e da reforma administrativa – embora

comporte diversas ações tópicas de caráter mais ou menos compensatório – depende sobremaneira de uma intervenção sobre a esfera pública no seu todo.”

Ou se busca uma reforma democrática que, inevitavelmente, passará por um maior respeito à Constituição da República em vigor e às garantias ali estatuídas, ou “fora disso, será a reafirmação de uma história já conhecida, que sempre desvalorizou a política e a democracia e, por isso, problematizou todas as esperanças.” (Nogueira, 1989/1990, p. 16)

5. Apontamentos Finais: qual a reforma possível perante o marco constitucional de 88?

Enquanto a Constituição de 88 e o próprio processo de consolidação democrática, aos solavancos, sobrevivem e continuam em aberto rumo à meta de construção do Estado Democrático de Direito brasileiro – e obviamente, como contínuo aprendizado, jamais poderão ser dados por encerrados –, a “reforma administrativa” do Estado, no Brasil, segue paralelamente, como se abstraída estivesse daquele processo maior.

Até mesmo desprestigiando a ordem constitucional, que institucionalizara uma “Nova República” no país, conclamando-a como um verdadeiro “retrocesso burocrático”, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nove anos já passados do seu advento, atualmente muito pouco pode comemorar, em termos de avanços na relação Estado-sociedade, acerca do seu modelo de “Administração Pública gerencial” em 1995 proposto.

As grandes e realmente inovadoras pautas de mudança ao sistema anterior à Emenda Constitucional n.º 19/98 estão, ainda hoje, a esperar por maior e mais apropriada regulamentação, como, por exemplo, a questão da dispensa de servidores estáveis por insuficiência de desempenho. Ou mesmo apenas não se tornaram práticas cotidianas da Administração Pública brasileira, como o controle de resultados e a consecução de contratos de gestão. Ou, pior, revelaram-se pura e simplesmente inconstitucionais, como a dispensa de licitação na celebração de determinados contratos de gestão.

É inegável que tenha havido uma árdua caminhada de convencimento dos parlamentares de que se precisava mudar ou, pelo menos, emendar a CR/88; contudo, o mesmo não pode ser dito em relação ao processamento e à legitimação da base de alterações propostas onde ela, de fato, seria, mais tarde, conduzida cotidianamente.

Vale dizer que, com servidores e administrados, o que houve e ainda persiste é “um diálogo de surdos”, para tomar a expressão de Bandeira de Mello (1999), no qual aqueles atores sociais ficaram e continuam sem saber dos rumos estipulados pela alta burocracia reformadora, ressalvadas, é claro, as situações em que as patentes inconstitucionalidades tiveram que mobilizar muitos para acorrerem ao Judiciário na defesa de seus direitos.

Ao invés de promover foros mais abertos de participação do cidadão na administração estatal – como já vem acontecendo, no Brasil, em várias instâncias como os orçamentos participativos, as audiências públicas e as câmaras de gestão –, para que ela fosse sendo progressivamente amadurecida junto a uma sociedade cada vez mais complexa e plural; despropositadamente, o que se buscou, na “reforma administrativa” brasileira foi um recrudescimento da descrença em relação aos princípios do Estado e da comunidade. (Santos, B. S., 1998)

Diante de uma tal opção clara pela adaptação generalizada dos entes do Estado às práticas gerenciais – ressalvados apenas o dito núcleo estratégico e o setor de atividades exclusivas –, foram sendo deixadas em segundo plano questões políticas e sociais de extrema importância, para a consolidação democrática brasileira, no médio prazo. Se a premissa inicial era conter a explosão de demandas, hoje o risco é a perda de legitimidade perante poderes paralelos ao Estado que surgem para dar conta do que este não mais sequer tangencia. (Diniz, 1996)

Ora, tal redução de todo o papel do Estado e da sua lógica de atuação ao *modus operandi* das organizações de mercado está a desacreditar, não só a própria Administração, dita em reforma, mas também o cidadão brasileiro; este, cada vez mais entrincheirado numa linha de exclusão exacerbada e numa relação com o Estado pautada fundamentalmente pela noção de clientela.

Embora tenha trazido à tona propostas substantivamente boas e até mesmo necessárias para uma Administração Pública mais eficiente, mais acessível à coletividade e, por vezes, mais responsiva, o Plano Diretor e, por conseguinte, a Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, paradoxalmente ao tentarem resolver os males da administração burocrática, conseguiram agravar os riscos de que os gestores da coisa pública afastem ainda mais a possibilidade de controle dos cidadãos sobre a tomada de decisões no seio do Estado.

Não houve a extensão da capacidade de responsabilização pública, mas apenas a tentativa de substituição de um modelo mais normativo e, por isso mesmo, mais objetivo (o controle de processos) por um outro, que, embora mais ágil, deposita confiança e discricionariedade demais (ênfase no controle de resultados) nos gestores públicos brasileiros – muitos desses ainda completamente imersos em um cotidiano patrimonialista e atrasado.

Por essa e outras razões, o que mais se tentou priorizar, no presente artigo, foi a defesa do respeito às mínimas salvaguardas estatuídas na ordem político-jurídica fundante da democracia brasileira em que se vive hoje. A CR/88 trata-se de um texto falho, como toda e qualquer obra humana, fruto de circunstâncias históricas peculiares, já dizia Canotilho (2001), mas também de um texto indubitavelmente merecedor da alcunha de democrático e, por que não, de cidadão.

A se crer que não só a Administração Pública, mas também o Estado e a Constituição precisam ser melhorados, que o sejam de uma forma discursiva e construtivamente mais democrática. Daí ser necessário se pensar em um agregado de medidas pontuais, porém fecundas que sejam capazes de instaurar uma reforma pela cidadania e não pela mercantilização ou redução do papel do Estado.

Nem se diga que tal processo seria possível pelo mero “aditamento” da Constituição por meio de Emendas impostas de cima para baixo, e, o que é mais trágico, copiadas de outras realidades nacionais sem nenhuma incorporação da cultura e dos próprios dados da realidade brasileira, aqui cite-se apenas o exemplo do contrato de gestão e a concessão de grande autonomia – incluída aí até dispensa de licitação – a gestores por demais habituados à apropriação privada da coisa pública. Tampouco se diga, por outro lado, que o processo de reforma, em sua “vertente mais democrática”, passaria pela disponibilização aos cidadãos de uma espécie de “disque-Estado” ou equivalentes correlatos para os cidadãos formalmente controlarem a transparência da atuação estatal.

Desse modo, é importante que se ressalte que não basta uma tal reforma gerencial para uma concepção de Estado tão enviesada e restrita, a começar pelo próprio diagnóstico de sua “crise”. Se há de haver “reforma do Estado”, reforma da Administração Pública brasileira, essa necessidade advém, em grande medida, do precário fluxo de responsabilização entre

governantes e governados, entre administradores e administrados, ou, em uma concepção devidamente democrática, entre cidadãos e Estado.

A responsabilização democrática, de que tanto se falou como sendo uma crucial característica ainda a ser implementada no Brasil, passa pelo próprio curso a ser seguido pelo Estado que se tem hoje até o que a Constituição estipulou como devido. Qual seja: o que, ao invés de “empreender” gerencial e unilateralmente cidadania, delibera-a, aberta e amplamente, como agenda mínima de construção democrática. É este o Estado Democrático de Direito está por ser consolidado aqui e a cuja meta não é dado, a ninguém, furtar-se, sob pena de verdadeira ruptura constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: IDESP: Ed. Sumaré: FAPESP: EDUC, 1997.
- ARATO, Andrew. Construção Constitucional. *Lua Nova: Revista de Cultura e política*. São Paulo: CEDEC, n. 42, p. 5-52, 1997.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. O Grande Perigo do Governo FHC. *Caros Amigos*. n.º 31. São Paulo: Casa Amarela, out. 1999b. p. 17-20. Entrevista.
- _____. Princípios fundamentais de Direito Administrativo. In: _____. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 10-30.
- BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988: foi bom para você também?. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, n. 214, p.1-25, out./dez. 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 17-40.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Dez anos de Constituição: em torno das cláusulas de inamovibilidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 217, p.119-134, jul./set. 1999.
- _____. Reforma Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 214, p. 69-98, out./dez. 1998.

- BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, v. 49, n. 1, p. 141-163, jan./mar. 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: [s.n.], 1993, p. 117. *Apud* VIEIRA, Oscar de Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 42, p. 61, 1997.
- _____. A Globalização cria Governos Privados. *Jornal do Advogado: Órgão Oficial da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção de Minas Gerais e da Caixa de Assistência dos Advogados*, Belo Horizonte, v.24, n. 209, p. 12-13, jun. 2001.
- CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Limites e perspectivas da reforma administrativa. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 12, set./nov. 1995. *Apud* LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.
- CHAUÍ, Marilena. A Universidade Operacional: a atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 9 maio 1999. Caderno Mais, p.3.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A Agenda Constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 39, p. 33-52, 1997.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- _____. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, v. 47, v. 120, n. 2, p. 05-21, maio/ago.1996.
- FARIA, José Eduardo. A Eficácia do Direito na consolidação democrática. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 30, p. 35-72, 1993.
- HABERMAS, Jürgen. Derecho y Moral. In: SOBREVILLA, David. (org.). *El Derecho, la política y la moral*. México: Siglo Veinte y uno Ed., 1991, p. 37. *Apud* VIEIRA, Oscar de Vilhena. A Constituição como reserva de justiça. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 42, p. 61, p. 78, 1997.

- _____. A Nova Intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, p. 103-114, set. 1987a.
- _____. Um perfil filosófico-político. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 18, p. 77-102, set. de 1987b. Entrevista.
- _____. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 105-122, jan./jun. 1995.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.
- MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: CEDEC, n. 16, p. 47-86, 1989.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Reforma administrativa ou reforma do Estado. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. São Paulo: UNESP, v. 12/13, p. 1-18, 1989/1990.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira.*, Brasília, jan. 1995. (Conferência ministrada nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos).
- _____. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (*Cadernos Mare da Reforma do Estado*, 1).
- PLANO Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República/ Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- REIS, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. *Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, v. 45, v. 118, n. 3, p. 17-26, set./dez. 1994. Apud DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público, Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, v. 47, v. 120, n. 2, p. 14, mai./ago.1996.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO SOBRE SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, São Paulo, 26 a 28 de março de 1998. *Trabalhos apresentados...* São Paulo: [s.n.], 1998. (mimeogr.).

