

ARTIGO

# LIMITES E SENTIDOS NA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

*Fábio Ricardo Kalvan\**

*Tragam a problemática que eu tenho a solucionática.*  
Dadá Maravilha,  
futebolista brasileiro

*Resumo:* O artigo pretende discutir a proposta de reforma do Estado brasileiro trazida à baila pelo atual governo federal e questionar suas idéias principais. A conclusão é que tal reforma preconiza um Estado que limita direitos e demandas sociais.

*Palavras-chave:* reforma do Estado brasileiro, direitos, cidadania, política.

Dentre os assuntos que ocupam atualmente a “agenda política” do “Brasil moderno”, um dos mais destacados é a “Reforma do Estado” planejada e posta em marcha pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (MARE, 1995). Apresentada como condição *sine qua non* da resolução dos problemas nacionais, tal reforma é vista também como o requisito necessário para que o Brasil possa suportar as agruras da globalização e participar finalmente do concerto das nações que conseguiram deixar para trás o subdesenvolvimento. Para além da importância óbvia de tal proposta para o dia-a-dia nacional, ela tem pressupostos e significados extremamente percucientes, sobretudo para as relações entre a sociedade e o Estado brasileiro.

\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Sociologia da FFLCH – USP.





O que se pretende indicar neste artigo é que a presente reforma do Estado brasileiro, tomada em suas diretrizes principais, parece buscar o redesenho das relações entre o Estado e a sociedade impondo-lhes *limites* de sentido marcadamente conservador: um sentido que retira o caráter público das diretrizes governamentais, reduz os espaços de discussão social, trata o dissenso como mera incapacidade cognitiva, transforma o cidadão em consumidor; enfim, numa palavra, o sentido da reforma do Estado arquitetada pelo governo federal brasileiro aponta para a esterilização do exercício da política. Isso tudo de maneira especialmente paradigmática na pena de Luiz Carlos Bresser Pereira, até o final dos primeiros quatro anos do Governo Fernando Henrique Cardoso então ministro do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e cabeça destacada na síntese e defesa da atual reforma do Estado (1995a, 1996a, 1996b, 1996c, 1996d, 1997a).

\* \* \*

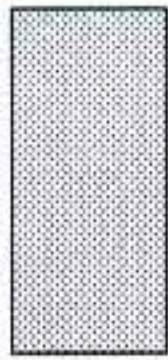
Não é de hoje que a idéia de uma “Reforma do Estado” freqüenta os meandros da sociedade brasileira. Com efeito, ela atrela-se a uma outra idéia, mais forte e presente, a da crise do Estado brasileiro. Esta seria uma espécie de índice do esgotamento do Estado desenvolvimentista, que estaria em seus estertores e de modo a dar a necessidade urgente — “inegável” — de reformar o Estado e capacitá-lo para uma tarefa dupla, qual seja dar a devida atenção para a sociedade brasileira e, a um só tempo, fazer frente às inclemências da globalização.

Esse pequeno intróito vem a propósito de mostrar aquilo que constitui o pontapé inicial de teorizações em torno da reforma do Estado que ganharam grande visibilidade política nos últimos anos no Brasil; de fato, naquele que é seu prócer lapidar, L. C. Bresser Pereira, a reforma do Estado tem sua necessidade e premência fundadas na “crise do Estado”, cuja forma de aparição teria um aspecto triforme: crise fiscal (“falência do Estado”),

**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan





**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

crise do modo de intervenção estatal (o desenvolvimentismo e sua volúpia de intervenção) e crise da administração pública (a burocracia morosa e custosa). Já em 1995, em seu discurso de posse no MARE, Bresser Pereira diagnosticava nestes termos a crise do Estado:

*O Brasil, nestes últimos 15 anos, viveu uma grande crise econômica e política, cuja causa fundamental é clara: a grande crise do Estado: crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal, definida pela desorganização e a desmoralização da burocracia estatal, que a onda conservadora, neoliberal, transformou na culpada por todos os males do país.*

(PEREIRA, 1995a)

A origem de tamanha crise foi, segundo Bresser, a intervenção estatal excessiva em detrimento da capacidade alocadora do mercado; dizendo diferentemente, o pecado capital do Estado teria sido ter mordido a maçã (envenenada) da intervenção econômica sem ter dado atenção ao (antídoto) mercado. O resultado só poderia ser um, o seu inchaço e sua conseqüente perda de agilidade para responder às demandas da sociedade. Assim, se teóricos europeus creditam a crise de seu Estado aos gastos sociais, isto é, às conseqüências das ações estatais, aqui o problema teria sido o Estado em si, visto que sua ação *tout court* é que teria gerado a crise. O Estado brasileiro seria, portanto, o incrível causador de sua própria crise, demonstrando uma habilidade notável para debilitar a si próprio (PEREIRA, 1996a).

Para além da constatação da gravidade da crise do Estado brasileiro — que não se trata de negar —, não é sem significado a maneira pela qual Bresser Pereira vê tal crise e a interpretação que faz dela. Para ele, o problema central é o Estado e não o que foi feito dele; ou seja, a ação estatal traz embutida em si a tendência inexorável de extrapolar seus limites, de intervir





demais na economia e nas relações sociais, fazendo com que o funcionamento “natural” da sociedade seja prejudicado. Com isso Bresser Pereira elide o cerne da crise do Estado: os profundos impasses no interior do pacto entre as classes dominantes brasileiras, que utilizaram o Estado de um tal modo para a consecução e a manutenção da acumulação capitalista local que ele não pode suportar, a partir de um certo momento, as exigências de valorização de diferentes capitais; trata-se, pois, de um Estado exaurido pelas tentativas de satisfação dos interesses dominantes conflitantes no seio estatal (FIORI, 1984, 1994; SALLUM Jr., 1996). Curiosamente e muito sintomático das transfigurações que a vida política brasileira permite, as mesmas forças e os mesmos grupos que levaram o Estado desenvolvimentista à sua condição terminal são as mesmas que hoje dão sustentação às políticas de corte liberal que norteiam o governo brasileiro, e no bojo das quais viceja a reforma aqui em foco.

Mas eis que Bresser Pereira executa seu passo seguinte como decorrência lógica de sua interpretação da crise do Estado brasileiro: a reforma do Estado, isto é, o novo formato que o Estado deve assumir hoje para recuperar tanto sua “governabilidade” quanto sua “governança” — respectivamente, legitimidade política e social para governar e capacidade administrativa e técnica de governar (PEREIRA, 1997a)<sup>1</sup> —, passa pela redução do tamanho do Estado (PEREIRA, 1996c). Ou seja, se o problema é o Estado, é imperioso reduzi-lo para torná-lo enxuto, ágil e eficiente (PEREIRA, 1996b). Mas não é só isso: deve-se aliar à ação do Estado reformado a racionalidade e a capacidade alocadora do mercado, delegando-lhe aquelas atividades que não são “exclusivas” do Estado (como saúde, educação, pesquisa científica, atividades culturais etc.). Somados estes dois aspectos da reforma de Bresser Pereira, ter-se-á pois um Estado renovado, justificado pela “crise”, submetido às maravilhas do *down sizing*, controlado por uma “administração gerencial” — em oposição à “burocrática” tradicional (PEREIRA, 1996b) — e

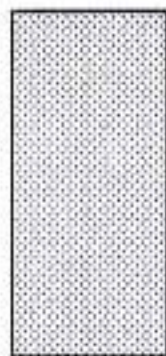
### Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

---

<sup>1</sup> A respeito do caráter conservador de nascença e do percurso teórico das categorias “governabilidade” e “governança”, consulte DINIZ (1995). Sobre os principais aspectos das análises da reforma do Estado, no Brasil e alhures, veja DINIZ (1998).





## Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

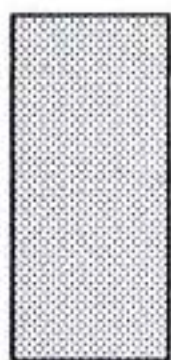
Fábio Ricardo Kalvan

<sup>2</sup> Nas palavras de Bresser Pereira “O resultado dessa reforma será um Estado mais eficiente, que responda a quem de fato deve responder: o cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de um Estado Social-Liberal, em substituição ao Estado Social-Burocrático do século vinte (...). A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar e em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo” (PEREIRA, 1997a).

regido por uma estratégia “orientada ao mercado” (PEREIRA, 1996a), capaz, portanto, de aproveitar o melhor dos dois mundos, o Estado e o mercado<sup>2</sup>.

Nesta altura é forçoso e importante acrescentar, embora de modo superficial para não deixar este ponto descoberto, que uma reforma do Estado não é uma idéia desde logo e em sua essência má, ou seja, a questão é que uma reforma pode ser o processo de construção de novas “arquiteturas institucionais” que tenham seus alicerces baseados na democracia e na participação equânime — política, econômica e social — de todos os segmentos da sociedade brasileira nas decisões a serem tomadas. Desta perspectiva, que de alguma maneira passa pelos debates sobre as formas de desenvolvimento voltadas “para fora” ou “para dentro”, é que o Estado pode ter legitimidade suficiente para proceder às mudanças institucionais necessárias para lidar adequadamente com as recentes transformações do capitalismo internacional, sem que isso signifique a aceitação integral e silenciosa dos ajustes ditados pela agenda neoliberal, nem a redenção através do mercado. Convém pois pensar o desenvolvimento nacional no interior da globalização, questionar a inserção brasileira nesse movimento e o papel do Estado aí (SALLUM Jr., 1998). Não para Bresser Pereira, que serve-se desse “novo” panorama capitalista para *descrever* e *prescrever* (em sua argumentação tais verbos vão de mãos dadas e são por vezes indistinguíveis) sua proposta de reforma do Estado brasileiro, isto é, para dizer que a reforma do Estado é consequência *da* e pré-requisito para o “bom ingresso” *na* globalização, sem outro caminho possível. Assim, a tomar ao pé da letra o que diz Bresser Pereira, não há vida aquém ou além de sua proposta de reforma do Estado, exceto o mais duro e dantesco caos. Posto isso, trata-se de ver (ou tentar ver) o que Bresser Pereira oferece e, sobretudo, os resultados políticos e sociais internos que vêm sendo levados a cabo em nome de sua supracitada necessidade da reforma. É o estudo destes últimos que constitui a razão de ser deste artigo.





Seja como for, é de se notar que a retórica do governo brasileiro sobre a reforma do Estado não deixa de ser sedutora, eivada que está por conceitos e palavras consagrados pelas discussões mais atuais sobre “cidadania”, “direitos”, “cultura democrática” etc. etc.<sup>3</sup> Mas tal qual o canto da sereia, esta beleza pode reservar-nos surpresas desagradáveis. Deste ponto de vista, é preciso ler com mais atenção o que dizem as entrelinhas dos escritos de Bresser Pereira. E elas são reveladoras. Revelam que uma das etapas essenciais do raciocínio de Bresser Pereira está no ocultamento das raízes conservadoras de seu pensamento e, mais, na tentativa de imprimir à proposta de reforma do Estado um caráter progressista, seja operando eufemismo e tergiversações — como quando substitui a espinhosa expressão “políticas neoconservadoras” por “políticas do centro-pragmático”, bem mais deglutível e que tem um efeito mais positivo, ou menos negativo, para seus interlocutores —, seja ao se aproveitar de maneira peculiar de autores críticos do neoliberalismo, ou ao apresentar sua proposta de reforma como um instrumento técnico e objetivo, livre da influência de espectros ideológicos e sem a mediação de interesses políticos ou de classes sociais, à moda de um mero rebatimento imediato das *necessidades* da sociedade e de seus cidadãos (ANDREWS & KOUZMIN, 1998). Isso se faz necessário para a consecução de seu objetivo, que é, numa mão, assegurar apoio político para, noutra mão, implementar sob uma democracia de corte liberal uma reforma estatal de alicerces conservadores.

De fato, conforme mostram Andrews e Kouzmin em seu interessante estudo sobre o *discurso* da “nova administração pública”, na verdade todo o arcabouço teórico de Bresser Pereira pertence à Teoria da Escolha Pública — notoriamente conservadora e cujo nome mais destacado é James Buchanan — e dela retira suas idéias principais, apesar de nunca admiti-lo e chegar mesmo a ensaiar críticas à referida escola. É daí, por exemplo, que Bresser Pereira retira a noção de que, desde sempre e para sempre, o crescimento estatal é em si pernicioso, bem como a suposição de que os funcionários públicos, assim como todos os

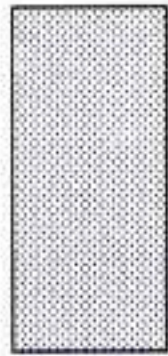
#### Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

---

<sup>3</sup> A título de exemplo, veja PEREIRA (1996d).





## Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

<sup>4</sup> “O mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Eu não tenho restrições à idéia de que todas as reformas econômicas devem ser orientadas ao mercado. (...) O que quero dizer com isso é que devemos sempre partir do pressuposto de que o mercado terá um papel positivo na coordenação da economia” (PEREIRA, 1996a).

indivíduos da sociedade, procuram apenas a satisfação individualista de seu interesse mais imediato (ANDREWS & KOUZMIN, 1998: 103 e ss.). Todavia, este quadro não estará completo se não atentarmos para o reverso da moeda e vermos que para o movimento de incriminação do Estado corresponde um outro, o da valorização do mercado como meio natural da racionalidade e do individualismo que faltam ao Estado<sup>4</sup>. Tais expedientes podem ser vistos corporificados nas “organizações sociais” (MARE, 1995), tidas como a nova etapa das relações entre mercado e Estado: a elas deve caber o gerenciamento dos “serviços não-exclusivos” do Estado, como saúde, educação, proteção do meio ambiente, pesquisa científica etc., que, como crê Bresser Pereira, podem oferecer serviços eficientes que aliam os recursos públicos e a agilidade racional dos mercados (PEREIRA, 1995b). Por trás disso tudo, dessa depreciação *ex ante* do Estado e da conseqüente excitação com o mercado, reside, portanto, a pressuposição de que a racionalidade do mercado é a melhor maneira para o alcance da satisfação geral, postulado bem ao gosto da Teoria da Escolha Pública (ANDREWS & KOUZMIN, 1998).

Seja como for, se o caráter conservador da reforma do Estado proposta pelo governo federal brasileiro e verbalizada por Bresser Pereira é patente já à partida e desde suas raízes teóricas, tanto mais quando procuramos desdobrá-la para ver suas conseqüências políticas e sociais; é aí que o “conservadorismo disfarçado” da nova administração pública (ANDREWS & KOUZMIN, 1998: 98) exhibe-se em toda sua extensão e mostra seus efeitos práticos.

Nesse aspecto, o que deve ser posto em relevo aqui é que a reforma do Estado brasileiro desenhada por Bresser Pereira, longe de ser um avanço progressista como este repete à exaustão, na verdade dá materialidade às premissas conservadoras das quais parte. A rigor, a fina e frágil camada progressista que recobre o discurso da reforma do Estado serve tão-somente para edulcorar um processo que aponta precisamente para o lado oposto, para a diminuição da esfera pública em favor da esfera privada, para a





“limitação” das demandas sociais, para a negação da capacidade de escolha e organização políticas da sociedade brasileira justamente num momento em que, apesar dos pesares e contrariando agradavelmente seu passado, essa variegada sociedade brasileira vai descobrindo e pondo em prática novas formas de relações entre seus sujeitos sociais e deixando patente sua potencialidade de exercício político. Assim, a despeito do que Bresser Pereira reitera inúmeras vezes<sup>5</sup>, não deixa de ser marcante como a esfera dita pública acaba admitindo a lógica própria do mercado; ou, para expor em termos mais claros, na tripartição esboçada por Bresser Pereira (Estado-público-privado/mercado), a esfera pública reduz-se a uma mera prestadora de *serviços*, de modo que critérios de eficiência, concorrência, produtividade e baixos custos, entre outros, têm muito mais peso que os critérios de qualidade e interesse público. É fato que critérios como os apontados logo acima não são essencialmente “maus”; no entanto, interessam aqui menos pelo que significam em si do que pelo que revelam da noção de relação Estado-sociedade que se está engendrando, ou seja, uma noção em que os cidadãos são indivíduos à procura de serviços eficientes, *apenas isso*; o interesse do indivíduo é encontrar serviços que o satisfaçam, que saciem suas necessidades, sempre e desde sempre a partir de seu interesse individual, nunca o coletivo.

É exatamente esse o ponto: nesta reforma do Estado, o indivíduo é visto menos como cidadão e mais como *consumidor*, como *cliente*. É a dupla metamorfose: o cidadão torna-se mero cliente e o Estado, empresa. Nesses termos, não se trata de garantir direitos de cidadania, mas de “direitos do consumidor”; como todo consumidor, o indivíduo deve ter suas *necessidades* (e esta palavra não é sem significado) atendidas, para daí então poder voltar adequadamente a seu espaço privado<sup>6</sup>. O problema, portanto, não está em satisfazer o cidadão enquanto consumidor, mas em fazer tão-somente isso.

Este ponto é importante. Importante porque o discurso “bresseriano” deixa ver como seu enunciador organiza os liames

#### Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

<sup>5</sup> À guisa de exemplo, Bresser sustenta que o “aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado” (PEREIRA, 1996b).

<sup>6</sup> Sobre essa redução do cidadão a consumidor, veja a título de exemplo MARE (1995).





## Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

<sup>7</sup> Eis outra contribuição da Teoria da Escolha Pública para o pensamento de Bresser Pereira. Cf. ANDREWS & KOUZMIN (1998: 108)

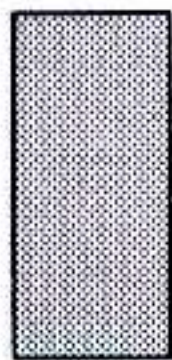
entre o estatal, o público, o privado e o mercado. O que há aqui é a analogia pronta que é estabelecida entre a esfera pública (política) e o mercado<sup>7</sup>; ou seja, aquilo que não é estatal está incluído automaticamente no mercado, que Bresser Pereira quer ver como esfera pública. Essa *tour de force* do articulador da reforma do Estado (PEREIRA, 1997a) fica evidente quando notamos a qualidade que ele atribui aos debates públicos e aos embates políticos, vistos todos como danosos à sociabilidade geral e nefastos à estabilidade da Nação, posto que podem desvirtuar a obra da nova administração gerencial. Vale dizer que, para operar a analogia esfera pública/mercado Bresser Pereira manda para um além-teórico o ponto crucial do espaço público, que é justamente a discussão de opiniões divergentes, interpretando o bem público como algo que diz respeito a apenas uns poucos iniciados.

*Não deixa de ser significativo o modo como a noção de espaço público vem sendo redefinida e submetida a uma ressignificação que elide a questão da alteridade política e o princípio da representação em espaços públicos de explicitação de conflitos e dissensos, de negociação e interlocução em torno de questões pertinentes à vida em sociedade.*

(TELLES, 1998: 113, grifos meus)

Com isso somos remetidos à outra face da questão. Nesse processo de reestruturação estatal, o que parece estar em jogo é a *limitação* das reivindicações sociais e, mais amplamente, do espaço público como local privilegiado de discussão pública e de participação social. E é no caso das já referidas “organizações sociais” que esse processo mostra-se por inteiro; elas vão no sentido de permitir que o Estado se *desobrigue* de suas tarefas básicas: uma vez distribuídos os recursos orçamentários, o Estado delega suas funções para as organizações sociais e são elas que devem cumprir os serviços determinados. Ora, através desse mecanismo o Estado brasileiro vê-se livre da obrigação de reconhecer e principalmente expandir direitos básicos, como saúde e





educação — algo que, diga-se de passagem, o Estado só fez até hoje muito a contragosto e relutantemente. Ao Estado, portanto, cabe apenas a liberação de recursos, nada mais; às organizações sociais, a execução dos serviços; depois disso, quais e como serão tais serviços? A quem devem atender? Está visto pois que à ação do Estado são estabelecidos limites muito estreitos, posto que, além deles, a sacrossanta saúde fiscal e financeira do Estado fica ameaçada. Numa palavra, as demandas sociais têm um potencial destrutivo que deve ser controlado.

O que está se configurando é uma espécie de formalização das relações entre o Estado e a sociedade, no sentido de um movimento de impermeabilização do Estado às demandas sociais no qual as organizações sociais indicam exemplarmente o caminho pelo qual a *responsabilidade pública* do Estado se esfumaça (TELLES, 1998: 114). Da mesma maneira a própria noção de espaço público tende a se tornar mais e mais protocolar, estreita e restrita.

Um outro movimento nesse mesmo passo está na ausência de direitos na reforma do Estado brasileiro. Na verdade, a reforma não visa melhorar o Estado para que ele possa lidar adequadamente com direitos (civis, políticos, sociais etc.) e com reivindicações sociais, mas apenas e somente para que ele possa responder às necessidades da sociedade. Não se fala em direitos, mas sim em “necessidades” que devem ser satisfeitas; assim, se o cidadão foi transformado em consumidor, os direitos cedem seu lugar para necessidades e a gestão do social passa a ser tomada, quando muito, como matéria de filantropia e benemerência (TELLES, 1998). Com tal metamorfose obscurece-se a natureza dinâmica dos direitos, que têm como sua base a discussão política e que podem ser estendidos, modificados, redefinidos e aos quais o Estado deve responder, em flagrante contraste com a formalização das relações Estado-sociedade preconizada por Bresser Pereira. As necessidades, ao contrário, podem ser direcionadas, não são discutíveis nem negociadas e têm no mercado seu lugar por excelência.

**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan





## Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

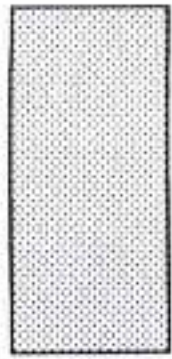
Como produto dessa reforma “bresseriana” temos a negação de uma “cidadania ativa”, que engendra e é engendrada por cidadãos conscientes de seus direitos, do seu direito fundamental a ter direitos, de sua habilidade de discussão e negociação que envolve todos os parâmetros da vida e do espaço públicos. Com efeito, isso é inerente a uma reforma que preocupa-se mais com *necessidades* que com *direitos* (laboriosamente conquistados), que busca efetuar a regressão do espaço público dos direitos para o reino das necessidades: as necessidades são naturais, têm-se e ponto final; os direitos, ao contrário, são frutos históricos de embates e discussões, e é precisamente isso que se quer evitar.

Tal panorama da reforma do Estado brasileiro é tanto mais relevante quanto mais nos damos conta da crescente vivacidade política da sociedade brasileira<sup>8</sup>. Semelhante vivacidade não deve ser solapada pelos últimos ventos conservadores que sopram encerrados em simulacros modernos, pois, em verdade, os ventos conservadores sopram *devido* à referida vivacidade. Afirmo isso pensando na experiência paradigmática e prenhe de significados — para o bem e para o mal — das câmaras setoriais brasileiras, mormente a automobilística. Sim, porque se pertinente a crítica de que a reforma do Estado preconizada por Bresser Pereira visualiza uma relação Estado-sociedade-setor privado extremamente protocolar, que esquadrinha a sociedade e determina ali os lugares a serem ocupados e por quem (noutros termos, dá a medida da discussão e, em razão disso, do que pode ser discutido), não é um disparate formular a pergunta a respeito da possibilidade da sociedade brasileira articular-se e levar a cabo propostas e participações no espaço público. De modo que, *mutatis mutandis*, é lícito pensar — por que não? — na experiência do “acordo das montadoras”.

Ali parece ter tido lugar um experimento único, fértil em virtualidades e repercussões, haja visto a história pregressa das relações capital-trabalho no Brasil. Estabeleceu-se um acordo que tornou público, porque objeto de amplas negociações, relações sociais renovadas que por um lado fugiam dos recorrentes expe-

<sup>8</sup> Não há aqui nenhum voluntarismo de minha parte. Vale dizer que não desconsidero os revezes, as idas e vindas desse crescimento político da sociedade brasileira, nem muito menos a atual vaga conservadora que se propaga *urbi et orbi* e que pretende (re)estabelecer a “natureza das coisas”, isto é, a contestação e a destituição de direitos de gamas diversas. O que é interessante, o que constitui objeto sociológico de alto valor, é justamente o choque entre estas duas correntes — algo que é inerente à dinâmica social e política; e, neste caso, a despeito de ser possível contabilizar mais baixas no lado progressista de alguns setores da sociedade brasileira, mesmo a sua ida para o campo de batalha já é em si indicativa de como estes setores percebem-se como sujeitos políticos capazes senão de vencer, ao menos de lutar.





dientes autoritários, populistas e messiânicos da vida nacional e, por outro, deixavam clara a potencialidade dos setores envolvidos de propor medidas pragmáticas e práticas que atendiam aos interesses de todas as partes. Preservados os interesses em jogo, o grande achado foi uma nova *medida* para as relações sociais no Brasil, quer dizer, uma nova gramática social e política que respeita a responsabilidade política de todos os envolvidos e dá-lhes chances reais de discutir assuntos próprios da vida em sociedade (TELLES, 1998: 109-110).

Ora, uma vez descoberto o mapa da mina, é preciso interpretá-lo e ver o que ele pode nos mostrar. Para além da importância que as câmaras setoriais tiveram intramuros fabris, sua repercussão poderia extrapolar em muito suas fronteiras e atingir toda a sociedade. Como já se disse,

*(...) a novidade do Acordo pode se transportar de forma mais generalizada para o plano da sociedade: em primeiro lugar, na forma de relações sociais modernas, de uma nova contratualidade, de novas relações entre o público e o privado, de uma nova sociabilidade, enfim. (...) Esse conjunto de novas características seria, em si mesmo, o tecido de uma nova sociabilidade geral, a qual só no limite do inimaginável não teria repercussões na fundação de uma nova forma da política no Brasil (...).*

(OLIVEIRA & equipe, 1993:06 e 07)<sup>9</sup>

Não é minha intenção sustentar que o acordo das montadoras mostrou-nos o caminho para a travessia até a terra prometida; quero simplesmente indicar o patamar de discussão a que se pode chegar quando se procura reconhecer a capacidade política geral de negociar e propor alternativas, quer dizer, reconhecer os outros como sujeitos políticos e considerar sua participação para a fundação de uma “nova sociabilidade”. E é justamente do reconhecimento dessa potencial nova sociabilidade na sociedade brasileira que a reforma do Estado de Bresser Pereira carece.

#### Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro

Fábio Ricardo Kalvan

<sup>9</sup> Veja também OLIVEIRA (1994). Já em OLIVEIRA (1995) vemos que a “pedagogia da discussão” das câmaras setoriais era tamanha que foram desativadas tempos depois pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.





**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

\* \* \*

O que foi dito até então une-se e deságua aqui.

Observando mais de longe os escritos de Bresser Pereira, de modo a poder tomá-los numa só totalidade e inteireza, a reforma do Estado brasileiro parece estar involucrada por um carapaça de consenso: dada a crise do Estado brasileiro faz-se óbvio, necessário e urgente reformá-lo, mas de acordo com a “única” reforma possível, a de Bresser Pereira. As críticas e as posturas de oposição então somente poderiam ser frutos do desconhecimento, da ignorância ou da má-fé ligada aos arcaísmos políticos (PEREIRA, 1995a; 1996c; 1997a).

É nessa altura que a questão se complica: o que é preciso deixar bem claro é que a concordância de início com a existência de uma crise do Estado não leva, de chofre e automaticamente, à concordância ao final com a reforma proposta por Bresser Pereira, nem com os parâmetros estreitos em que essa discussão é colocada. Percebemos então que, antes de tudo, o que se disputa aqui é o *sentido* da reforma do Estado, quer dizer, um recorte conservador (dito “Social-Liberal”) para o Estado que vem envolto em linguagem progressista, como já vimos. Há, portanto, no entendimento de Bresser Pereira, um *sentido inescapável* do qual a reforma não pode fugir, sob pena de incorrer nos mesmos erros do passado. Agora é possível dizer que há um fio condutor na idéia de reforma do Estado tal qual vimos tratando que consiste no seguinte: aspectos marginais da vida política e social do Brasil podem ser questionados, mas não elementos centrais como as relações norteadoras que se estabelecem entre a sociedade e o Estado. E por quê? Porque a política não deve interferir nesses temas, antes eles devem receber tão-somente cuidados “técnicos”. E quem possui a “qualificação técnica” para tanto? A resposta: somente a administração fomentada pela reforma “bresseriana”. Numa palavra, nos termos dessa reforma não se está falando de política, mas sim de técnica gerencial — como o reino oposto ao da política e, mais ainda, ao da ideologia (ANDREWS &





KOUZMIN, 1998: 116 e 118). De modo que a reforma registra-se num movimento maior, *aquela que intenta neutralizar e silenciar a própria política*.

Sendo assim e seguindo as pegadas de Rancière (1996a, 1996b), é lícito dizer que a reforma do Estado brasileiro proposta pelo governo federal busca obscurecer justamente aquilo que constitui o núcleo mais duro da política, isto é, o “desentendimento” ou o “dissenso”, posto que a especificidade da política reside no confronto de idéias divergentes pronunciadas por sujeitos capazes de discutir a própria “configuração do mundo sensível” (RANCIÈRE, 1996a:11 e ss.)<sup>10</sup>. Tomada em seu todo a reforma do Estado pensada por Bresser Pereira, o que se depreende dela é sua intenção de distanciar-se do “objeto escandaloso” que é a política e sua “lógica de litígio”. Desde este aspecto, aquela *determinação* do sentido inescapável da reforma do Estado a que me referi mais acima significa uma operação de desqualificação da conversação política, da argumentação dissensual, do confronto de soluções alternativas; há obstrução da política porque Bresser Pereira quer exercer o monopólio do *logos*, isto é, da manifestação política legítima do homem (RANCIÈRE, 1996a: 17). O quadro que emerge então com a reforma do Estado é absolutamente “asséptico” e “calmo”, porque livre da política; as “atribulações”, as “contradições” e os “exageros” que estão no bojo da política são “felizmente” substituídos pelo “saudável” ambiente do consenso (RANCIÈRE, 1996b: 380).

Mas, então, se é assim, qual o papel de um Estado que implementa semelhante constelação de fatos? Pois, por um lado, a política nesse caso deve ser circunscrita a uma democracia representativa estritamente formal, liberal na pior acepção — com o que se quer evitar que a participação social no espaço público termine por explicitar os limites do “conservadorismo disfarçado” (ANDREWS & KOUZMIN, 1998: 116) —, enquanto que por outro ela, a política, cede seu lugar no Estado à percepção do processo histórico como a linear marcha do progresso, inevitável e inexorável, contra a qual não se pode lutar, apenas seguir: é o que

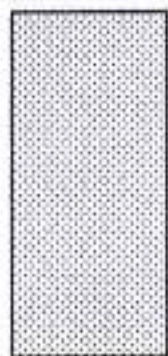
**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

---

<sup>10</sup> “O que torna a política um *objeto escandaloso* é que a política é a atividade que tem por racionalidade própria a racionalidade do desentendimento”. RANCIÈRE (1996a:14, *grifos meus*)





**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

está na natureza. Donde deriva que sem a política resta ao Estado “bresseriano” erigir-se como o administrador das necessidades naturais e objetivas, do “estado das coisas” ou da *nature des choses*. É por isso que o Estado reformado de Bresser deve se render às evidências férreas da realidade para poder geri-la melhor, sem desperdiçar tempo e — especialmente — dinheiro.

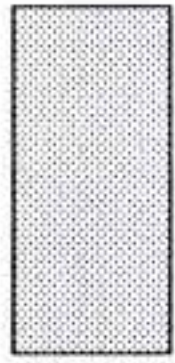
Essa concepção da marcha histórica como inevitável é patente em Bresser Pereira quando ele se refere às críticas neoliberais ao Estado, críticas essas que posteriormente revelariam à social-democracia a sua conformidade com a “natureza das coisas”:

*O neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado e por isto passou a se identificar com cortes nos gastos e com o projeto de reduzir o ‘tamanho’ do Estado. Logo, porém, tornou-se claro para as administrações social-democratas que o ajuste não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer Estado forte e efetivo. Este fato, somado à óbvia superioridade da administração pública gerencial sobre a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a se envolverem em reformas administrativas, quase todas visando a duas metas: redução dos gastos públicos a curto prazo, e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo.*

(PEREIRA, 1996c, grifos meus)

Daí porque o ajuste fiscal, a limitação das demandas sociais etc., enfim, a reforma do Estado, possam ser apresentados como necessidades objetivas que não admitem discussão: porque são resultado não de escolhas políticas entre projetos políticos diferentes — que para Bresser não existem quando o assunto é o Estado, posto que ele deve ser administrado “objetivamente” —, mas de decisões que levam em consideração somente a realidade, principalmente a econômica, nada mais que isso. Ironia das iro-





nias, esse modo de pensar planta sua legitimidade num determinismo econômico ferrenho bem à moda do marxismo mais vulgar (GENRO, 1996).

Do que podemos inferir que temos diante de nós aquilo que nas palavras bastantes de Rancière ganhou o nome de “Estado gestor” ou “Estado perito” (RANCIÈRE, 1996a:109-114). Voltado apenas para a administração das coisas, para o gerenciamento das necessidades objetivas, esse Estado só faz aquilo que é possível e necessário, ou aquilo que é reputado como ideal e correto pelo contexto político-econômico do sistema capitalista, agora globalizado, o que transforma o Estado no perfeito gendarme do grande capital. Mas é fundamental que retenhamos o seguinte: se numa mão o Estado reformado de Bresser Pereira intenta distanciar-se e desconsiderar a política ao transformá-la em pretexto para todos os seus problemas, noutra mão ele se torna refém de sua própria lógica, fazendo tênue a fronteira entre a capacidade de administrar e a dispensa de administrar. Rancière compreende este paradoxo com fina argúcia, que não resisto à tentação de citar:

*A legitimidade do poder estatal se reforça assim pela própria afirmação de sua impotência, de sua falta de escolha diante da necessidade mundial que o domina. O tema da vontade comum é substituído pelo da ausência de vontade própria, de capacidade de ação autônoma que seja mais que a mera administração da necessidade.(...) A identificação absoluta da política com a administração do capital não é mais o segredo vergonhoso que as ‘formas’ da democracia viriam mascarar, é a verdade declarada com a qual nossos governos se legitimam. Nessa legitimação, a demonstração de capacidade deve apoiar-se numa demonstração de impotência. (...) O Estado funda então sua autoridade na capacidade de interiorizar a impotência comum, de determinar o ínfimo território, o ‘quase nada’ do possível do qual depende a prosperidade de cada um e a manutenção do vínculo comunitário. (...)*  
(RANCIÈRE, 1996a:114-115)

**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan





**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

---

<sup>11</sup> Daí que o debate sobre o que um governo deve fazer possa ser levado para um campo quase moral, em que há “bons” e “maus” governos de acordo com sua afinidade com as *market friendly reforms*, como o faz BRESSER PEREIRA em um artigo acerca do “bom governo”; creio não ser necessário esclarecer de que governo fala ele (PEREIRA, 1997b).

Mas tudo isso não é problema para o governo de um *emerging market* como o Brasil. A bem da verdade, é justamente isso que se persegue, a implementação de um conjunto de reformas (no qual a reforma do Estado é uma das primordiais) que seja bem visto pela “comunidade internacional” e assim assegure com unhas e dentes a governabilidade nacional (leia-se *hot money*) (FIORI, 1995a, 1997), a despeito das graves conseqüências que desencadeia na vida em sociedade. Nesse ambiente a competência de um governo não se mensura pelas políticas e pelas escolhas que apresenta ao país, mas pelo rigor na aplicação “inevitável” das últimas teorias da ortodoxia econômica, apenas isso<sup>11</sup>. Nesse caso, política para quê? ■

KALVAN, Fábio Ricardo. Limits and Directions on the Brazilian State Reform. **Plural**; Sociologia, USP, S. Paulo, 6: 1-19, 1.sem. 1999.

*Abstract:* The article aims to approach the governmental proposal for Brazilian State reform and discuss its main ideas. The conclusion is that this reform promotes a State which restricts social demands and rights.

*Uniterms:* Brazilian State, reform, rights, citizenship, politics.

## BIBLIOGRAFIA

ANDREWS, Christina & KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*. São Paulo, n° 45, 97-129, 1998.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 38, n° 03, 385-415, 1995.

\_\_\_\_\_. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*. São Paulo, n° 45, 29-48, 1998.





FIORI, José Luís. *Conjuntura e ciclo na dinâmica de um Estado periférico: uma reflexão em dois movimentos, sobre a crise do Estado brasileiro*. São Paulo, 1984, 177 pp. Tese (doutorado). FFLCH-USP.

**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

\_\_\_\_\_. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, 40, 125-144, Novembro de 1994.

\_\_\_\_\_. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, 43, 157-172, Novembro de 1995a.

\_\_\_\_\_. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997, 239 pp.

GENRO, Tarso. O novo espaço público. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, pp. 5-3, Caderno Mais!, 09.06.1996.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Discutido pela Câmara da reforma do Estado e aprovado pelo Presidente da República. Brasília, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. A prova dos nove: conflito de classes, publicização e nova contratualidade. In: DINIZ, Eli (org.). *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania*. São Paulo, ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994, pp. 01-15.

\_\_\_\_\_. Quem tem medo da governabilidade? *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, 41, 61-77, Março de 1995. Republicado em OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, Vozes, 1998, p. 231.

\_\_\_\_\_ & equipe. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, 36, Julho de 1993, pp. 03-07.

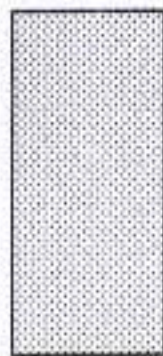
PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado*. Texto do discurso proferido na solenidade de posse no cargo de Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995a.

\_\_\_\_\_. As organizações sociais. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 22.05.1995b., pp.1-3

\_\_\_\_\_. A emergência de uma reforma. *Folha de S.Paulo*. São Paulo, Caderno Mais!, 28.01.1996a., pp. 5-9

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, vol. 120, nº 01, Janeiro/Abril de 1996b.





**Limites e sentidos na reforma do Estado brasileiro**

Fábio Ricardo Kalvan

\_\_\_\_\_. *Estratégia e estrutura para um novo Estado*. Texto apresentado à “Assembléia Geral Resumida” da ONU, Nova York, Abril de 1996, e ao “Seminário sobre a Reforma do Estado na América Latina e Caribe”, patrocinado pelo BID e organizado pelo MARE, Brasília, Maio de 1996c.

\_\_\_\_\_. *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*. Intervenção na conferência “Os novos caminhos da América Latina: Estado, mercado e equidade”, patrocinada pelo BID e o PNUD, Montevideu, Outubro de 1996d.

\_\_\_\_\_. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Trabalho apresentado à segunda reunião do “Círculo de Montevideu”, Barcelona, Abril de 1997, e ao seminário “The changing role of the State”, realizado pelo Banco Mundial, Hong Kong, Setembro de 1997a. (Este texto aparece republicado em *Lua Nova*. São Paulo, n° 45, 1998, pp. 49-95).

\_\_\_\_\_. O bom governo. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 22.09.1997b, pp. 1-3.

RANCIÈRE, Jacques. *O desentendimento – política e filosofia*. São Paulo, ed. 34, 1996a, p. 138.

\_\_\_\_\_. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (org.). *A crise da razão*. São Paulo/Brasília/Rio de Janeiro, Companhia das Letras/Ministério da Cultura/Fundação Nacional de Arte, 1996b, pp. 367-382.

SALLUM Jr., Brasílio. *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo, Hucitec/Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, 1996, p. 199.

\_\_\_\_\_. *Estratégia brasileira de desenvolvimento: entre o liberalismo e o desenvolvimentismo*. Texto apresentado no GT “Política e economia” durante o XXII Encontro Anual da Anpocs. Hotel Glória, Caxambu (MG), 27 a 31 de Outubro de 1998. Mimeo, p. 30.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social” brasileira. *Praga — estudos marxistas*. São Paulo, Hucitec, n° 6, 1998, pp. 107-116.