

NOTAS SOBRE A REFORMA DO ESTADO

Fábio Wanderley Reis

O presente texto foi elaborado em conexão com a participação do autor no Encontro Nacional sobre "Função Pública, Estado e Sociedade", promovido pela ENAP em abril de 1994. Retomam-se aqui, de maneira sucinta, certas idéias que se acham mais elaboradamente expostas em alguns trabalhos anteriores.¹ Tais idéias dizem respeito ao contexto sócio-político em que se coloca, na atualidade brasileira, a questão da reformulação do Estado.

O ponto de partida pode ser a observação de que aquilo que mais explícita e reiteradamente surge como problema quando se considera a questão do papel do Estado tem a ver com a expansão *funcional* do Estado no período recente, seja no Brasil ou fora dele. O Estado deixa de ser a aparelhagem limitada e reduzida prescrita por certo modelo liberal mais estrito; em vez disso, ele cresce e se diferencia para intervir

Tece considerações sobre o contexto sócio-político em que se coloca, na atualidade brasileira, a questão de uma reformulação do Estado. A indagação crucial é a de como a questão da expansão funcional do Estado se relaciona com a questão da eficiência estatal e da democracia como desideratos.

ativamente nos planos econômico e social. Com relação a essa expansão funcional do Estado, podemos observar que o país vive claramente, no momento, certa esquizofrenia. Por outro lado, em consonância com o triunfo recente do neoliberalismo, existe a demanda de que a atuação sócio-econômica do Estado seja reduzida e que se venha a ter, no limite, o chamado "Estado mínimo", capaz de cumprir com eficiência certas funções tradicionais associadas com a garantia da ordem, da segurança, dos direitos civis e pouco mais que isso. Mas vemos também, por outro lado, os mesmos setores de

¹ Veja, por exemplo, Fábio W. Reis, "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", em Sônia Draibe e outros, *Para a Década de 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA/IPAN, 1989; e especialmente Fábio W. Reis, "Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social", *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 9, junho de 1993, pp. 145-168.

opinião que pedem o Estado mínimo com frequência reclamarem a ação do Estado no sentido de viabilizar um "projeto nacional". Na verdade, já se tornou mesmo um chavão cansativo a alegação de que parte importante do problema brasileiro da atualidade tem a ver com a falta de "vontade política" para a realização de um projeto nacional, a qual, naturalmente, teria que vir antes de tudo do Estado.

Seja como for, uma indagação crucial é a de como a questão da expansão funcional do Estado se relaciona com a questão da eficiência estatal e da democracia como desideratos. Começando pela lado da eficiência, vemos que a idéia de eficiência supõe fins estabelecidos com alguma clareza para que se possa agir apropriadamente para a realização desses fins. Mas quais são os fins a serem realizados pelo Estado? Fins de quem? Um ponto de tensão surge aqui claramente entre o desiderato de eficiência e o desiderato de democracia. Pois a democracia envolve justamente a *problematização* dos fins, ou seja, o reconhecimento de que, como conseqüência da multiplicidade de agentes individuais e coletivos envolvidos no processo político, os fins são múltiplos e às vezes mesmo antagônicos — e o Estado, se quiser ser democrático, tem de ser sensível à diversidade dos fins e buscar compatibilizá-los, ou estabelecer prioridades entre eles, por meio de procedimentos que

serão necessariamente, em alguma medida, morosos e emperrados. É possível conceber, a respeito, dois extremos negativos: de um lado, o caso em que o Estado se mostra totalmente aberto e poroso à sociedade e à variedade dos grupos de interesses, com o risco de acabar se transformando numa aparelhagem "balcanizada" que se dispersa no varejo dos interesses corporativos, clientelísticos e "fisiológicos" e, no limite, se torna incapaz de perseguir com um mínimo de eficiência algo que se pudesse pretender definir como o interesse *público*; de outro lado, o Estado que é apropriado de vez por *certo* conjunto de interesses ou certas forças sociais, que passam a definir ditatorialmente os fins a serem buscados, como no regime autoritário que tivemos até há pouco. É claro que o que cabe desejar é um ponto de equilíbrio entre esses extremos, no qual o Estado seja adequadamente sensível e aberto (democrático) sem perder, porém, a capacidade de agir com organicidade e eficiência para a promoção de objetivos públicos e nacionais.

Falar de objetivos *nacionais* (ou do "projeto nacional" que mencionei antes) introduz um desdobramento importante do tema. Pois a pergunta de quais seriam os objetivos nacionais pode, naturalmente, ser respondida de várias maneiras, uma das quais redundaria em se adotar ou propor uma postura propriamente "nacionalista".

Trata-se de fazer nacionalismo? Que a pergunta é pertinente se demonstra com o fato de que vimos ainda agora, na frustrada tentativa de revisão constitucional, o confronto, no Congresso, entre duas correntes de opinião, uma delas mais afirmativamente nacionalista e outra que se opunha a ela e que se poderia chamar, digamos, de “cosmopolita” ou “globalizante”. Como se situar diante disso?

Como se sabe, existe certa tradição nacionalista no país que se pode fazer remontar pelo menos à década de 50, com a elaboração teórica que foi então desenvolvida pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no Rio de Janeiro, durante o governo Kubitschek. A idéia nacionalista se liga claramente, no pensamento do ISEB, com certo modelo de potência autônoma, e o desafio a ser enfrentado é o de reproduzir, de alguma forma, a experiência bem sucedida dos Estados Unidos: trata-se de construir um grande país, economicamente próspero e poderoso, senhor dos seus destinos, capaz de mobilizar recursos para realizar objetivos de natureza diversa tanto interna quanto externamente. Além disso, é decisivo, nessa perspectiva, o acoplamento do esforço de enfrentar as tarefas materiais de realização do desenvolvimento econômico com certa idéia de afirmação da *identidade* coletiva nacional, acoplamento este que aparece muito claramente, por

exemplo, nos trabalhos isebianos de Hélio Jaguaribe: a forma por excelência de nós nos afirmarmos como identidade nacional estaria em promover o desenvolvimento econômico do país. Este era mesmo o critério em função do qual se procurava distinguir o nacionalismo, tal como então formulado, do patriotismo tradicional; em vez dos símbolos ou mitos mais ou menos ingênuos que caracterizam o patriotismo tradicional (nossos bosques são mais verdes, nosso céu é mais azul...), no nacionalismo se trataria de dar expressão conseqüente aos interesses nacionais, entendidos, antes de mais nada, como os interesses passíveis de ser promovidos com o desenvolvimento econômico do país. E ao promover tais interesses e desenvolver o país estaríamos também afirmando adequadamente nossa identidade coletiva - e dando solução, igualmente, ao problema da identidade pessoal, até o ponto em que a identidade pessoal depende de sua conexão com focos coletivos de identidade, tais como a identidade nacional. Em correspondência com isso, supunha-se a existência de uma feliz convergência, elaborada explicitamente por Jaguaribe, entre os interesses que se poderiam imputar a diferentes classes sociais (trabalhadores, empresários etc.), por um lado, e, por outro, os interesses da coletividade nacional como tal. De tal maneira que promover os interesses da coletividade nacional

(o desenvolvimento) seria, para cada classe, a melhor maneira de defender os seus próprios interesses de classe.

É claro que essa perspectiva se contrapõe à perspectiva marxista tradicional, e desde a própria década de 50, como é sabido, ela foi objeto de uma crítica de esquerda, na qual se destacavam os interesses de classe e a dificuldade de conciliação desses interesses. E na atualidade nós temos, obviamente, um quadro internacional novo que torna a perspectiva nacionalista especialmente problemática. Sem falar da derrocada do socialismo (que traz problemas para a própria crítica de esquerda ao nacionalismo...), temos o quadro de globalização econômica, que coloca de maneira aguda a questão da inviabilidade de uma proposta estritamente nacionalista e orientada pelo anseio por formas autárquicas de desenvolvimento. Daí decorrem, naturalmente, certas dificuldades importantes para a junção pretendida, na proposta nacionalista, entre o desenvolvimento econômico ou material do país e problemas de identidade — ou seja, problemas que se pretendessem colocar em termos de uma afirmação “autêntica” da nacionalidade ou da identidade nacional.

Para formular de maneira simples e provocativa algumas dessas dificuldades, pode-se indagar: do

ponto de vista do trabalhador brasileiro, ou do brasileiro pobre em geral, que vê limitadas as suas chances de encontrar emprego e gozar de alguma medida de prosperidade, qual é a relevância, na verdade, de se saber se o sobrenome do capitalista que eventualmente se disponha a empregá-lo é Schmidt, Jones ou Silva? Se a escolha que efetivamente se coloca é a escolha entre a estagnação e a inserção na atual dinâmica do capitalismo mundial, mesmo ao preço de algum sacrifício do controle “nacional” de certas decisões, será realmente o caso de sustentar que considerações de afirmação da identidade nacional, ou até da “dignidade nacional”, devam prevalecer sobre considerações relativas à dignidade *pessoal* dos brasileiros — especialmente os mais pobres — que não encontram condições de desfrutar de níveis decentes de renda, ter saúde e assistência médica, educar-se e educar os filhos etc.? Se o “imperialismo” é inevitável, não seria preferível tratar de tirar o proveito possível da fatal inserção do país no dinamismo capitalista internacional e buscar, eventualmente, “organizar o império”? Se em Washington são tomadas decisões que me dizem respeito ou me afetam, quero votar em Washington! Claro, estamos longe da condição em que fosse possível pensar em algo desse tipo como uma opção realmente viável em toda a extensão de suas implicações. Mas o que me importa

aqui é evitar a contaminação de questões dessa natureza pelo sentido de “pecado” que o acoplamento entre problemas de desenvolvimento material e problemas de identidade nacional tende a acarretar. Afinal, há problemas de desigualdade econômico-social e de relações de dominação que se colocam também no interior do país, no plano das relações entre os seus diferentes estados e regiões. Simetricamente, no que se refere à inserção internacional do país, cabe esperar que o conjunto de problemas relacionados com a identidade coletiva e nacional tenham solução no plano cultural e sócio-psicológico ao qual propriamente pertencem esses problemas. Temos, assim, dois níveis em que as questões envolvidas podem ser tomadas, e que talvez se possam expressar da seguinte maneira: em primeiro lugar, é provavelmente melhor ser um Canadá próspero e culto, mesmo se economicamente dependente e de identidade nacional meio descolorida, do que um Brasil de identidade nacional talvez marcante, mas miserável; mas, em segundo lugar, não há porque presumir que não seja possível combinar uma prosperidade em certo sentido “canadense” (no sentido de ser resultante da inserção algo subordinada e dependente na economia mundial) com a preservação da identidade no plano cultural — vale dizer, com a preservação dos valores associados

com nossa característica multi-racial e miscigenada, com o português do Brasil, o samba de breque ou a modinha de viola, o futebol jogado com malícia e ginga de corpo...

Mas o decisivo é que não se pode pretender preservar os simpáticos valores que assim se expressam ao custo da solução do problema *social* brasileiro - não se pode pretender preservar a favela para preservar o samba autêntico. Por outras palavras, nas circunstâncias que resultam do processo de desenvolvimento brasileiro até esta altura, o desafio “nacional” não pode ser tomado senão em conexão clara e íntima com o desafio de eliminar as desigualdades sociais - a “questão nacional” se identifica fortemente com a “questão social”. Se a ênfase na “identidade nacional” é problemática caso não se traduza em desenvolvimento, é claro, por outro lado, que a ênfase no desenvolvimento por si só não basta: afinal, o Brasil se distingue por taxas de desenvolvimento econômico singularmente altas no último século (é mesmo, provavelmente, o país que mais cresceu em todo o planeta), mas o resultado é a estrutura social também singularmente perversa e desigual que temos atualmente. Se se trata de montar um Estado eficiente, portanto é imperioso ter diante dos olhos que ele tem de ser eficiente para a promoção dos fins ligados ao desafio social que o país defronta. E a consideração

desse aspecto nos permite transitar para algumas ramificações especiais da articulação entre os desideratos de eficiência e democracia.

O ponto crucial está em que a questão social tem conexões importantes e complexas com o problema propriamente *político* que o país vive na atualidade. A articulação entre os dois planos pode ser descrita em termos de um "problema constitucional" básico que não soubemos ainda resolver e no qual nos debatemos continuamente. Lembremos o famoso apelido de "Belíndia" que Edmar Bacha cunhou para o Brasil, no qual coexistiriam uma Bélgica pequena e próspera e uma Índia vasta e pobre — ou, na linguagem que a revista *Veja* tem usado freqüentemente, o Brasil dos 30 por cento sócio-economicamente integrados em contraposição ao Brasil dos 70 por cento de marginais. O que importa destacar aqui é que, enquanto o processo de incorporação sócio-econômica da população se mostra assim resiliente, viscoso, emperrado, a incorporação político-eleitoral ocorre, ao contrário, de maneira ágil e acelerada: a lógica da democracia política, nas condições da atualidade mundial, é fatalmente expansiva, e o país não teria como escapar dos ditames dessa lógica senão com recurso ao autoritarismo aberto. A conseqüência pode ser apreciada em algo que o jornalista Marcos Sá Corrêa tem sido um dos mais

insistentes em apontar: o descompasso entre o eleitorado brasileiro, que já anda na casa dos 95 milhões, e os contribuintes brasileiros (tomados como aqueles que dispõem de renda suficiente para deverem pagar imposto de renda), que ficam em torno dos 7 milhões — menos de 10 por cento dos eleitores. Isso significa que, enquanto todas as decisões relevantes para a vida econômica do país são tomadas na "Bélgica", ou no Brasil dos contribuintes, no momento da eleição o país muda súbita e radicalmente de mãos, e quem decide é a "Índia"...

Naturalmente, isso só pode ser fonte de problemas. Do ponto de vista das constrictões próprias da vida econômica do país, as decisões que emanam do processo eleitoral, nesse quadro, estão fadadas a surgirem, aos olhos do *establishment* do excludente sistema sócio-econômico brasileiro, como incompatíveis com os requisitos da administração econômica "séria" do país e conseqüentemente como ilegítimas. E o descompasso apontado está claramente na raiz da instabilidade político-institucional que é a expressão geral do nosso problema constitucional não resolvido. Ele se traduz no populismo, em que lideranças políticas percebidas como mais ou menos espúrias - e eventualmente como inimigas radicais e ameaçadoras da ordem sócio-econômica estabelecida - acenam para as massas do

eleitorado popular desinformadas e percebidas como ingênuas e passíveis de manipulação. Em perspectiva algo mais ampla, ele se traduz no "pretorianismo" (na expressão consagrada pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington) em que as normas e instituições políticas jamais "pegam" ou se consolidam e em que, na carência de normas e instituições capazes de regular efetiva e estavelmente o processo político, cada força social ou foco particular de interesses usa na arena política os recursos de qualquer natureza de que disponha: na formulação sugestiva de Huntington, os estudantes fazem manifestações, os trabalhadores fazem greves políticas, os plutocratas corrompem - e os militares dão golpes. Onde não há regras e impera o vale-tudo, quem detém o controle dos fuzis, ou dos instrumentos de coerção física em geral, tende a prevalecer. Daí a alternância, que tem marcado o processo político brasileiro, entre o populismo, o corporativismo, o "fisiologismo", o salve-se quem puder, por um lado, e, por outro, o autoritarismo militarista aberto, quando a dinâmica populista vem a ser percebida como demasiado perturbadora e ameaçadora e os fuzis se afirmam e prevalecem. O sentido em que nosso problema político de renitente instabilidade institucional é também um problema social é, assim, bem claro - e tem seu lastro nas duradouras desigualdades

herdadas da estrutura da sociedade escravista que construímos ao longo de vários séculos e que nosso dinamismo capitalista recente não soube ainda desfazer.

Para concluir, o que me parece possível dizer de construtivo é que naturalmente as reformas do Estado a ser pensadas têm de estar atentas à dimensão social do problema geral - ou seja, têm de ver a questão de assegurar a eficiência do Estado (concebido como instrumento do desenvolvimento econômico) em termos das conexões do desenvolvimento econômico com o problema social, de suas conseqüências para o desenvolvimento social. E em minha opinião faz-se claramente necessário questionar, a respeito, certos postulados aos quais se tem aderido, no país, de maneira mais ou menos ingênuo e equivocada. Para destacar um par de questões sobre cujas distorções entre nós tenho insistido, eu tomaria o tema dos partidos políticos e o do corporativismo. Quanto aos partidos, em vez da insistência em certo modelo idealizado de "partido ideológico" que tem marcado muito das discussões brasileiras, creio que o que se faz necessário é viabilizar a consolidação de um partido popular (ou alguns...) capaz de incorporar estavelmente ao processo político-eleitoral a massa popular, e de assim resguardá-la da atração de lideranças populistas

e proteger a vida política do país do fator de instabilidade que essa atração representa. O Partido dos Trabalhadores, pela mescla aparente de consistência e potencial de penetração eleitoral que traz consigo, parece uma boa promessa nesta área - ainda que o cumprimento da promessa envolva um requisito pelo menos imediatamente problemático, isto é, o de um aprendizado de parte a parte na qual o partido venha a assumir-se de vez como partido eleitoral e democrático e deixe de ser percebido como "extremismo" ameaçador pelo *establishment* empresarial-militar.

Além disso, o tema do corporativismo é um dos que têm de ser revistos. É indispensável que se busque a articulação adequada do Estado com a sociedade, isto é, com o conjunto das forças e interesses sociais que têm alguma existência real, o que resulta em reconhecer a necessidade de certo tipo de corporativismo. O Estado tem de ser uma arena, um espaço no qual a multiplicidade dos interesses possa se fazer presente - e isso me parece aplicar-se especialmente aos interesses de tipo ocupacional ou funcional (associações empresariais e de trabalhadores), dada a sua importância singular. A receita geral redundante em procurar reproduzir, de alguma forma, a experiência neocorporativa dos países de tradição liberal-democrática mais sólida, que são os países não só de

capitalismo avançado, mas também de democracia estável. É claro que a receita está associada com o esforço de criação de um *welfare state* digno do nome, por contraste com a contrafação que nossa previdência social tem representado.

Assim, contra a perspectiva de um Estado mínimo, creio ser preciso reconhecer a necessidade de um Estado que seja tão "enxuto" quanto possível, mas que seja também tão complexo quanto necessário para executar dois tipos de tarefas interrelacionadas: em primeiro lugar, as tarefas envolvidas no objetivo de fazer do Estado um "Estado social" que mereça o nome; em segundo lugar, aquelas tarefas (das quais as do *welfare state* acabam não sendo senão parte) relacionadas com a administração do próprio capitalismo. Não são, portanto, somente os interesses da massa trabalhadora ou pobre que justificam o empenho de se ter um Estado adequadamente complexo; são também as exigências da administração do próprio capitalismo - exigências que ao cabo correspondem, assim, aos próprios interesses empresariais. Não é à toa que a esquizofrenia de que falei no início caracteriza de maneira muito marcada os meios empresariais, que, se por um lado cobram o Estado mínimo, por outro querem o Estado que propicie incentivos fiscais, infraestrutura, financiamentos, empregadas... Descontado,

naturalmente, o que pode haver de fisiológico em tal postura, restam demandas autênticas de administração econômica que estão longe de respaldar de maneira consistente o suposto anseio pelo Estado mínimo. O desafio é construir o bom corporativismo, no qual se tenha o Estado como patrocinador da co-presença institucional e da legítima e transparente negociação entre as diferentes forças sociais, por contraste com o corporativismo dos interesses que se locupletam no Estado e o privatizam.

Finalizando, gostaria de retomar brevemente e destacar a dificuldade básica que me parece estar contida em tudo isso. Por um lado, a demanda de democracia, ou a democracia como aspiração, tende a fazer o Estado aparecer como uma espécie de *areia*, como foi dito há pouco, que se mostre adequadamente sensível à multiplicidade dos interesses e onde essa multiplicidade possa se fazer presente de maneira tanto quanto possível igualitária, assegurando-se, assim, que as forças sociais diversas possam competir institucionalmente com chances em princípio iguais de terem seus interesses eventualmente atendidos. Por outro lado, a demanda de eficiência se liga à idéia de que o Estado seja o *sujeito* capaz de agir organicamente, de colocar fins e de perseguí-los de maneira consistente, de ser o agente eficaz

das transformações na direção considerada adequada. Como assinaei, é clara a tensão entre os dois desideratos aí envolvidos. Talvez caiba fechar com a ponderação de que, se não pretendermos abrir mão da democracia, a construção do bom Estado-arena terá de anteceder e condicionar a construção do bom Estado-sujeito.

Resumen**NOTAS SOBRE LA REFORMA DE ESTADO**

Considera el contexto socio-económico en que se sitúa, en la actualidad brasileña, la cuestión de una reformulación del Estado. La interrogante crucial es cómo la cuestión de la expansión funcional de Estado se relaciona con la cuestión de la eficiencia del Estado y de la democracia como desiderata.

Abstract**NOTES ON STATE REFORMS**

This paper draws considerations about the social and political context in which the issue of reform of the State is currently placed. The crucial question is how

the matter of the functional expansion of the State relates to the issue of State efficiency and of democracy as a desideratum.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Fábio Wanderley Reis é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.
