

Ensaio de um ensaio: a Reforma do Estado brasileiro dos anos 1990

MARINA FÉLIX DE MELO*

BONNIE MORAES MANHÃES DE AZEVEDO**

Resumo: O presente ensaio discute as elaborações da Reforma do Estado dos anos 1990, que buscou promover as condições para melhor eficiência dos serviços públicos, e suas repercussões no plano político mais amplo, que reverberam nas condições de trabalho dos indivíduos. Utilizamos como marco teórico analítico a literatura sobre democracias de Dahl e Putnam, relacionando as implicações teóricas dos autores com as propostas políticas fomentadas por Bresser-Pereira. Como objeto prático guia, recorreremos às questões empíricas que dizem respeito às Organizações Sociais sob o processo de uma Reforma do Estado. Compreendeu-se como resultado um processo de Reforma do Estado de proposta ousada e polêmica em uma cultura de trabalho e política com fortes resquícios de um passado patriarcal. Os resultados encontrados demonstram como uma Reforma do Estado, datada em uma conjuntura peculiar da política brasileira, não é desconectada de aspectos históricos anteriores a seu processo, constituindo uma ponte de compreensão para questões relacionadas à cultura política de cidadania e à formação política institucional do País que ainda reverberam nas reformas propostas pelo Governo brasileiro.

Palavras-chave: Reforma do Estado; Cultura Política; Instituições; Cidadania.

Essay of an essay: brazilian State Reform in the 1990s

Abstract: This essay discusses the elaborations of the State Reform in 1990s, which sought to promote the conditions for improved efficiency of public services and their impact on the broader political level. The Reform caused substantial institutional changes, supported by a peculiar cultural context that inevitably had repercussions in the management of the new proposed policy. The theoretical framework used is a literature on democracies by Dahl and Putnam, relating the theoretical implications of the authors' proposed policies promoted by Bresser-Pereira. As a practical guide object, we have the issue of the Social Organizations in the process of this State Reform, considering the controversial proposal in a political culture with strong remnants of a brazilian patriarchal past. The results show the Brazilian State Reform dated in a peculiar politics situation. However, this is not disconnected from previous historical aspects that sets as a bridge of understanding questions about the political culture of citizenship and its historical institutional policy which still reverberate in the reforms proposed by the Brazilian Government.

Key words: State Reform; Political Culture; Institutions; Citizenship.



* **MARINA FÉLIX DE MELO** é professora da Universidade Federal de Alagoas (UFAL); Doutora em Sociologia pelo PPGS da Universidade Federal de Pernambuco, em co-tutela com o Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, Portugal.



** **BONNIE MORAES MANHÃES DE AZEVEDO** é Doutora em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/UFRJ).

1. Apresentação

Os problemas que emergiram na sociedade brasileira dos anos 1980 culminaram em dificuldades nas esferas como a econômica (recessão, altos índices de inflação e endividamento externo) e a social (desemprego). As relações Estado-sociedade, capital-trabalho, público-privado, estavam desgastadas e demandavam uma revisão de seus arranjos institucionais e de seu sistema de funcionamento. O conjunto desses fatores levou a chamada ‘crise do Estado’. A partir desta crise, temos por objetivo nestas páginas discutir, brevemente, as elaborações da Reforma do Estado dos anos 1990, necessária enquanto reflexão histórica para a compreensão de contextos políticos atuais e futuros.

Alguns autores como Sola (1993; 1994b In: DINIZ, 1995) percebiam o desequilíbrio fiscal oriundo da conjuntura econômica internacional, mas a crise fiscal tinha origens anteriores e, portanto, seria um reducionismo responsabilizá-la totalmente pela ‘crise do Estado’. Igualmente reducionista seria pensar que ela teria apenas causas internas.

Caiu o regime autoritário e o Brasil passava pela redemocratização, ao mesmo tempo em que via esgotar o padrão de desenvolvimento econômico anteriormente adotado¹. Ambos cenários, entendidos em suas relações, isto é, um país que precisava estabilizar sua economia ao mesmo tempo em que se reinseria internacionalmente e institucionalizava sua democracia, criaram o palco no qual se apresentou a crise do Estado (DINIZ, 1995, p. 385-387). Disto resultou a necessidade de reformá-lo. Historicamente, duas foram as Reformas do Estado no Brasil. A

primeira, a Reforma Burocrática (weberiana), para atender o Estado Liberal e, a segunda, a Reforma Gerencial, possibilitando o Estado Social Democrático e, sobre esta, discutiremos a seguir.

Embora muitos tenham acusado a proposta do PSDB pela Reforma do Estado ser neoliberal, porque defendeu o Estado Mínimo e adotou a lógica da sociedade e da economia de mercado na esfera estatal, para seu mentor Luís Carlos Bresser-Pereira isso não poderia estar mais distante do que foi proposto. A Reforma visava, em última análise, criar as condições (e sustentar) do desenvolvimento do Estado Social, a socialdemocracia.

A proposta da Reforma Gerencial do aparelho do Estado resultou, de fato, em uma reforma administrativa mais do que em uma reforma política porque embora propusesse diversos arranjos institucionais que mudariam as relações estatais, muito do que se viu foram fortes permanências com as relações institucionais pré-existentes. Neste trabalho, também analisamos algumas dessas relações entre Democracia e Cultura Política, Sociedade Civil² e Reforma do Estado.

Inicialmente, apresentamos a proposta de Reforma do Estado e da Administração Pública proposta por Bresser-Pereira durante o Governo FHC. Logo após, passaremos pelo modelo institucional das organizações sociais (OSs), os argumentos de autores como Putnam (1996) e Dahl (2001) sobre democracia e

¹ O modelo de substituição de importações.

² A discussão sobre o conceito de sociedade civil é ampla, mas aqui adotamos o significado mais comum do termo, tal como aparece também na lei de regulamentação das OS. Nestas páginas, entende-se sociedade civil como o conjunto organizado de cidadãos em associações, fundações e outras entidades que estão sob o chamado terceiro setor.

mudança institucional e a vinculação desses temas à Reforma do Estado no Brasil. Discutiremos o papel da cultura política nesta mudança institucional, podendo aqui pensar tanto nas mudanças na esfera administrativa quanto na política, posto que são elas imbricadas. Para tanto, é preciso considerar o indivíduo como um ser institucionalizado, imerso nas instituições³ que não apenas o constroem, mas fornecem-lhe o contexto empoderador para agir, sendo constitutivas, isto é, inerentes à vida e ao comportamento social e, também, culturalizadas, isto é, culturalmente imersas na mente dos indivíduos e na sociedade.

2. O ensaio de uma reforma estatal

A Reforma do Estado e da Administração Pública proposta por Bresser-Pereira – ex-Ministro⁴ da Administração Federal e da Reforma do Estado do Governo FHC – em 1995, voltava-se para um crescimento sustentado, no qual a estrutura e conjuntura econômicas seriam capazes de assegurar o desenvolvimento no mercado interno sem esquecer o mercado externo. Dessa forma, buscava aumentar a governança do Estado e permitir as condições para intervir sempre que o mercado não estivesse coordenando adequadamente a economia (AZEVEDO, 2011, p. 26-28).

Sua proposta seguia a tendência de outros países, tais como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, onde havia um movimento de burocratização paralelo à influência da administração de empresas, manifestado por ideias de descentralização e flexibilização

administrativa no pós II Guerra Mundial. Somente na década de 1970, essa proposta alavancou com a crise do Estado e com sua administração burocrática. A consequência é uma reforma na direção da administração pública gerencial. Este modelo apresentava algumas características fundamentais:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 06)

Os itens 1, 2 e 5 significam que a descentralização era defendida por ser considerada mais democrática e eficiente na alocação de recursos. No entanto, ela criou dois problemas que na linguagem da Nova Economia Institucional podem ser entendidos como risco moral⁵: o primeiro, é que essas transferências de recursos podem desincentivar a arrecadação local e, o segundo, que a certeza dessas transferências pode levar ao uso irresponsável dos recursos. Outros problemas previstos foram a baixa qualidade das burocracias locais,

³ Um pouco no sentido do institucionalismo clássico e da dependência da trajetória histórica das instituições (*path dependence*).

⁴ Bresser-Pereira esteve à frente deste Ministério durante o primeiro governo de FHC (1995-1998).

⁵ Informações assimétricas podem levar um dos agentes a se comportar oportunisticamente. Risco moral se refere à falta de transparência nas informações e nas ações daqueles que possuem as informações privilegiadas.

maior corrupção e clientelismo (MELO, 1996).

Os itens 3, 4 e 6 são transformações semelhantes as que ocorreram na gestão de organizações da esfera privada. Modelos organizacionais baseados nesses princípios foram considerados pelos estudos de cultura organizacional como os mais propícios para diminuir os custos de transação⁶ administrativos. No caso da Reforma do Estado, a adoção de tais princípios coaduna com sua proposta de aumentar a eficiência e eficácia e, junto com ela, a *accountability*⁷.

Os dois objetivos principais da proposta eram facilitar o ajuste fiscal e tornar mais eficiente e moderna a administração pública. Este segundo objetivo levou à criação de novas institucionalidades, como as ‘organizações sociais’⁸ (OSs) e as ‘organizações da sociedade civil para interesse público’ (OSCIPs) e os Conselhos Municipais.

Em termos institucionais, essa Reforma do Estado configura uma proposta que,

⁶Entendidos como os custos comparativos de planejar, adaptar e monitorar, sob estruturas de governança alternativas (WILLIAMSON, 2000) e também de avaliar e proteger o valor do objeto de troca (NORTH, 1993). Portanto, incluem todos os custos relativos à obtenção de informação para tomada de decisão, realização de contratos, garantias, entre outros. A tecnologia, os processos e os indicadores na gestão são alguns mecanismos minimizadores dos custos de transação.

⁷Entendida como a responsabilidade dos agentes e sua prestação de contas dos recursos públicos na consecução dos interesses públicos.

⁸O modelo de gestão das organizações sociais (OSs) – como instituições de direito privado, sem fins lucrativos, que funcionam como mediadores entre o governo e a sociedade civil na consecução de serviços do Estado para atender ao cidadão – favorece um caráter mais democrático e participativo de gestão. Contudo, muitos passos ainda precisam ser dados na construção de um contexto capacitante para que o exercício do controle social sobre o fazer das organizações sociais ocorra plenamente.

ao mesmo tempo, busca fortalecer a competência administrativa do centro (o Estado, no que compete à esfera estatal) e a autonomia das entidades que prestam os ‘serviços não-exclusivos’, aqui representados pelas ‘agências autônomas’ (as agências reguladoras) e ‘organizações sociais’, cuja relação com o Estado é estabelecida por meio do Contrato de Gestão.

Enquanto na administração burocrática anterior tínhamos uma regulamentação rígida, uma supervisão direta e a realização de auditorias, no então novo modelo, a ideia foi caminhar na direção de uma administração por resultados, com a inserção da competição pela excelência (entre OSs) ‘controladas’ pela responsabilidade social (controle da sociedade civil dos serviços prestados pelas OSs). No entanto, no Brasil, como em outros países da América Latina e Caribe, permaneceram diversos problemas que a Reforma se propunha a resolver. A administração pública continuou excessivamente centralizada e o mais relevante para esse trabalho: o controle dos eleitores sobre os políticos continuava aquém do esperado numa sociedade democrática (BURKI, 1998). Permaneceu o velho problema tratado por Melo (1996) no que se refere às assimetrias de informações que dificultam o controle na relação *Agente versus Principal* (governo de muitos), na qual políticos (agentes) recebem a delegação para agir em nome dos ‘cidadãos-principal’, abrindo margem para o comportamento oportunista dos agentes (risco moral).

No Brasil, há um formalismo que é mais burocrático ou ideal do que real, resultando em muita informalidade (a desobediência das regras formais) e em uma aparência de que as regras estão sendo cumpridas. O descrédito diante da

Administração Pública decorre, em parte, desse fato. Contudo, tal Reforma não é simplesmente uma questão técnica. Quanto mais rápido se buscava resolver os problemas decorrentes da crise e propor reformas, mais se perpetuavam ações de um estilo tecnocrático de gestão dentro de um insulamento burocrático do Estado, regulamentando as mudanças propostas sem interação com o Legislativo.

As formas de garantir a eficácia estatal reproduziram vícios da elite decisória apartada dos representados. Enquanto tentavam estabilizar a economia, as reformas sociais passaram para o segundo plano e diminuíram os gastos sociais. Mais um descompasso institucional se apresentava: a demanda participativa crescia e se diversificava e, o Executivo, lançava mão de uma agenda minimalista (DINIZ, 1995, p. 387-388).

O controle efetivo do principal sobre os agentes (MELO, 1996) seria essencial e só poderia existir numa sociedade democrática com mecanismos reais de participação e atuação cidadã. Entendamos melhor o porquê destas condições serem imprescindíveis para o sucesso da reforma proposta.

3. Democracia e poliarquia em Robert Dahl

Em *Poliarquia*⁹, Dahl (1997) discute o desenvolvimento do sistema político que permite a oposição entre o governo e seus oponentes como um importante aspecto da democracia. Para tanto, considera a responsividade¹⁰ de um governo perante seus cidadãos, politicamente iguais, uma característica-chave da democracia. Para que a responsividade fosse contínua, seria preciso que os cidadãos tivessem acesso pleno às oportunidades subcitadas, ainda

que não fossem suficientes (DAHL, 1997, p. 25). Referimo-nos à capacidade cidadã:

1. de formular suas preferências.
2. de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência. (DAHL, 1997, p. 26).

Para Dahl, o processo de democratização envolve pelo menos as dimensões da contestação política e o direito de participação. Para tanto, além das oportunidades supracitadas, seria preciso instituições que fornecessem nove garantias.

1. Liberdade de formar e aderir a organizações
2. Liberdade de expressão
3. Direito de voto
4. Elegibilidade para cargos públicos
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio
6. Direito de líderes políticos disputarem votos
7. Fontes alternativas de informação
8. Eleições livres e idôneas
9. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. (DAHL, 1997, p. 27).

O autor reconhece que os governos variam muito no quanto essas condições estão presentes, seja na amplitude da oposição e competição política possível ou nas formas de controle e contestação cidadã ou de instituições disponíveis.

⁹ Governo de muitos.

¹⁰ Capacidade de resposta do Governo.

Nestas páginas, focamos uma análise que diz respeito às duas últimas questões.

Deste quadro visualizamos o conceito de *poliarquia* de Dahl, regime de governo em que tais características foram alcançadas por serem fortemente inclusivas e abertas à contestação pública (DAHL, 1997, p. 27). Discutindo a transição de regimes hegemônicos para os *poliárquicos* (o tipo de regime mais inclusivo), Dahl afirma que “em países sem um legado recente de experiência no funcionamento de uma política competitiva, a transformação de regimes hegemônicos em poliarquias provavelmente vai continuar sendo um processo lento, medido em gerações” (1997, p. 62). Por essa razão, no Brasil, embora tenhamos um sistema poliárquico, não temos condições de cidadania plena. “(...) a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, nos quais o que prevalece é a ausência de direitos e a falta de acesso à ordem legal, o que reduz ou inviabiliza o exercício da cidadania” (O’DONNEL, 1993; SANTOS, 1992, *apud* DINIZ, 1995, p. 407).

Já em seu livro ‘Sobre a democracia’, ao traçar o caminho pelo qual ocorreu o aumento dos governos e elementos daquilo que viria a constituir a *poliarquia* (enquanto tipo ideal) ao longo da história, Dahl procura mostrar que elementos fundamentais da representação e das instituições democráticas, como conhecemos hoje, surgiram no início do século XVIII na Europa. A lógica da igualdade, a criação das assembleias locais e a representação garantida por eleição, seriam alguns exemplos daquilo que construiu as bases para a poliarquia. No entanto, faltavam ‘peças decisivas’. A desigualdade (entre posses, direitos e deveres) permanecia em muitos desses países e as assembleias

existentes estavam longe dos padrões ideais de representação (representantes de alguns grupos políticos ou de interesse) e participação democrática (DAHL, 2001, p. 32).

Uma questão muito importante apontada por Dahl é que “não podemos contar com as forças históricas para assegurar que a democracia avançará para sempre – ou sobreviverá.” (DAHL, 2001, p. 35). Não somos vítimas desse processo. Enxergando o caminho da democracia, podemos preservá-la. Pensando no nosso recente processo de redemocratização, não podemos apenas esperar que o passado ditatorial e a apatia cidadã aos poucos se tornem passado. A construção dos mecanismos institucionais e motivações reais para o exercício da cidadania em um governo democrático é um ato de escolha pública em que temos as condições de praticar ao direcionar o caminho para a participação nos meios políticos, educacionais e domésticos, ou seja, nas diversas esferas de socialização.

Nossa dificuldade está quando o passado histórico de tutela do Estado sobre os cidadãos pode levar à não inclusão, o que nos distancia de uma experiência democrática mais prática e menos ideal. “O corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos”. (DAHL, 2001, p. 92). A partir disso, Dahl defende que se as instituições públicas de educação não são suficientes para incutir à plena inclusão. Elas deveriam ser reforçadas para que os cidadãos adquirissem as competências necessárias ao exercício de sua cidadania. Estas conclusões, especialmente, podem ser traduzidas nos dois últimos itens abaixo, considerados por Dahl as instituições políticas exigidas pela democracia em grande

escala: “1. Funcionários eleito; 2. Eleições livres, justas e frequentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para as associações; 6. Cidadania inclusiva” (DAHL, 2001, p. 99).

Dahl reconhece que as seis instituições, conjuntamente, são historicamente únicas e recebem o nome de *poliarquia* – palavra grega que significa o governo de muitos, em oposição à monarquia como o governo de um – o regime de governo ideal que as reúne. Nos regimes hoje chamados de democracia, elas aparecem em diferentes gradações. No entanto, todas são necessárias para governar democracias de grande escala como no Brasil. Em sua discussão, a maior relevância é conferida ao sufrágio universal, como o elemento fundamental mesmo que muitos dos regimes que historicamente vínhamos chamando de democráticos (as democracias representativas), apresentassem várias restrições ao sufrágio (DAHL, 2001, p. 100).

Para enumerar esses itens, Dahl se baseou na evolução da democracia, perpassando por suas instituições, formas de representação e associativismo que existiram ao longo dos anos, as configurações políticas do Estado, bem como as de atuação dos cidadãos. Esta última dimensão é a mais importante para a discussão que se segue sobre o papel das instituições na Reforma do Estado e da participação cidadã que se propunha alcançar, uma vez completada a transição para instituições mais inclusivas.

A inclusão tem um caráter mais abrangente, porque temos o sufrágio universal no Brasil e, portanto, teríamos o mais inclusivo mecanismo democrático. Não obstante, o uso do capital intelectual da melhor forma possível e a atuação cívica no Brasil

ainda são criticados nos mais diversos meios, desde a conversa informal aos textos acadêmicos. As exceções seriam os momentos históricos que servem de exemplo para provar o contrário: desde as “Diretas Já” e o *Impeachment* de Collor, às recentes manifestações de diferentes segmentos da população nas votações sobre a legalização do aborto de fetos anencéfalos e a aprovação do Novo Código Florestal.

4. As instituições em Robert Putnam

Robert Putnam também discute o papel das instituições na política, porém com outro enfoque. Enquanto Dahl procurava entender os regimes democráticos, a pergunta que norteou Putnam em “Comunidade e Democracia”, livro resultado de um trabalho de pesquisa de duas décadas foi: “quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes?”

Putnam comparou as comunidades do norte e do sul da Itália, acompanhando seus desenvolvimentos social, político, econômico e institucional entre 1970 e 1990, a fim de responder a sua pergunta. Seus pressupostos baseavam-se na ideia de que instituições moldam a política e são influenciadas pelo seu contexto, bem como pela trajetória histórica (*path dependence*). O autor observou que as regiões do norte da Itália apresentavam instituições mais fortes e desenvolvimento socioeconômico superior às do sul. Entre suas características mais importantes e opostas estão o Norte, com um histórico de comunas independentes, com vida associativa e, por outro lado, o Sul, com um passado “feudal”, de regimes hierárquicos e centralizadores, reproduzindo relações sociais autoritárias.

De um passado com estrutura administrativa muito centralizada, em 1970, vinte governos regionais foram criados. Sua pesquisa, que se inicia neste período, passa a observar a progressiva descentralização e o desenvolvimento da autonomia decisória com a qual decidiam sobre o que fazer com o financiamento que recebiam do PIB italiano (totalizando 10%) (PUTNAM, 1996, p. 20).

Como resultado de seu experimento comparativo, percebeu que o modelo institucional se manteve constante, o repasse de recursos era equitativo, mas os níveis de desenvolvimento eram diversos e se mantiveram estáveis por mais de uma década. Sua questão então passou a ser: “Por que as regiões tiveram desempenho diferente?” E a resposta estava não apenas nos diferentes níveis de modernização socioeconômica desses países, mas, principalmente, nos níveis de participação cívica. Como aponta Putnam, suas conclusões refletem “o poder da mudança institucional para remodelar a vida política e as poderosas restrições que a história e o contexto social impõem ao êxito institucional” (PUTNAM, 1996, p. 31).

Cabia então questionar as origens do civismo, forma de atuação política dos cidadãos, por meio das instituições. Os governos do norte foram melhor sucedidos porque conseguiram ser mais eficientes em seus processos internos, mais criativos em suas políticas e mais eficazes na implementação de políticas básicas. Suas regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica propiciaram níveis de desempenho econômico e institucional superiores aos do sul, onde as relações políticas se estruturaram verticalmente, ainda carregando o passado histórico de regularidade social baseada na

hierarquia, ordem e submissão à autoridade.

As duas principais conclusões de Putnam são que tanto o contexto quanto a história influenciam a capacidade de desenvolvimento institucional e que uma mudança promovida nas instituições pode promover uma alteração nas práticas da política (PUTNAM, 1996). Tais conclusões coadunam com nossas análises sobre as questões culturais e institucionais presentes na discussão da Reforma Administrativa no Brasil e suas consequências, embora a segunda mereça uma ressalva diante de algumas permanências que apontamos ao longo desse trabalho.

As instituições são mais fortes quando suportadas pelos costumes e quando proveem estruturas de incentivo para o comportamento individual. Na medida em que conformam as mentalidades e preferências, aparece um pano de fundo comum em Putnam (1996), Hodgson (2003; 2005), North (1993) e outros autores da Nova Economia Institucional. Assim, as instituições estabelecem o que e como os indivíduos devem agir, assim como imputam sanções para os casos em que estes agem de forma diversa.

Falar de sanções em termos de comportamentos institucionais equivocados é falar das relações entre economia, política, jurisprudência, ética, entre outras, sendo todas estas profundamente arraigadas por elementos culturais. Pelos argumentos acima, o papel da cultura, e no caso mais específico aqui proposto, a cultura política, na formação/escolha/construção dos modelos institucionais, é intenso e implica nas oportunidades de desenvolvimento em cada sociedade e caso sejam construções de cima para baixo, ou unilaterais, podem não alcançar o sucesso almejado.

Clifford Geertz (1989), renomado antropólogo estadunidense, defende que o estudo da cultura busca as formas estabelecidas (estruturas) de representações e significados que são atribuídos a pessoas, coisas, eventos e instituições. Estudar a cultura implica em procurar essas significações. Anterior e inerentes às próprias representações coletivas operadas pelos atores sociais, a cultura reúne diversos elementos em uma estrutura complexa, a ‘gramática simbólica’, “não sendo determinante do comportamento, como nada é, mas é seu pano de fundo, sua condição de inteligibilidade e existência” (MIGUELES, 2006 *apud* AZEVEDO, 2011, p. 34). A cultura se torna parte das lógicas das instituições e de toda prática social, tendo, portanto, consequências concretas no cotidiano. Quando a pensamos em termos de cultura política, que é essencial para refletirmos sobre a reforma do Estado, podemos observar como José Murilo de Carvalho trata, em “Cidadania no Brasil: o longo caminho” (2001). Nele, o autor defende que, historicamente, apesar de recentes e reconhecidos avanços, a população brasileira não criou uma tradição de conquista pela cidadania (AZEVEDO, 2011, p. 34), aquela cidadania plena a que Putnam (1996) se refere.

A cidadania, traduzida pela conquista dos direitos civis, políticos e sociais, respectivamente, é histórica e condicionada pela formação de cada Estado-Nação (*path dependence*). Contudo, para Carvalho (2001), houve uma inversão da ordem da conquista dos direitos – ordem inicialmente apontada por Marshall (1967) na qual primeiramente se formaria os direitos civis, depois os políticos e depois os sociais. Contudo, no Brasil, Carvalho (2001) aponta que os direitos sociais se desenvolveram enquanto os políticos somente foram assentados na

redemocratização, e, os direitos civis os últimos a serem reconhecidos, principalmente na Constituição de 1988¹¹.

Esta inversão de direitos resultou em dificuldades na atuação cidadã, ainda imersas em práticas de excessiva valorização do Poder Executivo e Legislativo, tais como o legalismo, o formalismo, o pouco acompanhamento e controle das ações do Executivo pelo Legislativo, bem como o acompanhamento das ações dos cidadãos das ações do Legislativo por parte dos cidadãos (PESSANHA, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; DINIZ, 1996)¹².

Em lugar de participar para organizar seus próprios interesses (associativismo), houve uma acomodação. Acredita-se que o Estado não proverá ou defenderá os direitos dos cidadãos. O Estado é visto como um outro distante, intangível, inacessível para o encaminhamento das demandas. Essa descrença, uma mistura de impotência com desesperança, é comum de ser relatada diante da dominação do Estado. Esse sentimento empresta à participação cidadã um caráter de custo vão – e não de um direito civil. Para Carvalho, “no que se refere à prática democrática, houve frustrações, mas também claros avanços” (CARVALHO, 2001, p. 202). A “Constituição Cidadã” (CF/88) tornou-se um marco no reconhecimento de direitos no Brasil. Para o avanço da democracia no Brasil, Carvalho defende atuação

¹¹Ainda assim, a democracia brasileira após 1988 é muito mais complexa que a de 1946, (PESSANHA, 2002) nas suas mais diversas interações público-privado e nos mecanismos institucionais que respaldam essas relações.

¹² Interessante considerar, para um debate mais acurado, as discussões em torno do conceito de Estadania de José Murilo de Carvalho (2001), que significa, grosso modo, o papel da cidadania como concessão do Estado de Direito.

conjunta entre Estado e cidadãos. “A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado (...)” (CARVALHO, 2001, p. 227-228).

5. Considerações finais

O contexto político que se desdobrou nos últimos anos no Brasil (2014-2016), levando a um cenário de crise política, econômica e, também institucional, levamos a considerar que a cultura política tradicional da relação entre os três poderes pode passar por uma transformação, bem como as demandas sociais por ética e transparência, principalmente do Executivo e do Legislativo Federal, parecem aumentar. Mas isso é assunto para outro texto. Apenas frisamos que essa discussão institucional sobre reforma política é antiga, tem um ponto crítico nos anos 1990 com a Reforma de Bresser-Pereira, e pode ter pontos críticos em curso que irão desencadear em propostas de reformas, senão do Estado, de seus segmentos e instituições. Isso nos levando a observar como esses processos são cíclicos e, se dentro dessa natureza giratória, eles, de fato, promovem avanços reais. Mas, afinal, o que isto nos diz sobre a Reforma do Estado e a cultura política no Brasil?

A participação democrática, política e cidadã no Brasil parece sofrer certa apatia, historicamente explicável pelo papel do Estado no Brasil e pela forma como a população brasileira foi se posicionando, cada vez mais, como se estivesse sob sua tutela. A considerar a Reforma do Estado e seus novos modelos institucionais, nesse contexto, temos um imenso desafio. A forma como as sociedades criam e reformam seus mecanismos institucionais é particular e se vincula à história (PUTNAM, 1996) e à cultura nacionais. Para tanto,

precisamos de um regime democrático com reais mecanismos institucionais capazes de traduzir os interesses dos cidadãos. A Reforma do Estado propunha implantar alguns desses novos modelos institucionais na execução de determinadas tarefas, que não obrigatoriamente precisariam estar sob a propriedade estatal. Estas instituições seriam financiadas pelo Estado, mas seriam ‘controladas’ não apenas por este, mas também pela sociedade.

O controle dessas instituições pela sociedade civil seria fundamental para garantir que o interesse público fosse alcançado, caso contrário perderiam sua razão fundamental de ser: o fim público. Por esse motivo que as OS, por ex., foram pensadas em termos de “(...) um sistema de parceria ou de cogestão entre o Estado e a sociedade civil¹³”. O modelo institucional das OSs, e outros exemplos dessas novas institucionalidades, é crescente em países com forte cultura cívica, o que não se aplica ao caso brasileiro (AZEVEDO, 2011, p. 36). “As origens dessa situação (...) estão em uma longuíssima histórica de autoritarismo e clientelismo, de um Estado que não precisava dialogar com a sociedade e de uma sociedade sem mecanismos de promoção de uma democracia participativa” (MIGUELES, 2010, p. 09). As OSs têm mais autonomia institucional em relação ao governo do que as propriedades estatais, sendo regida por diversos Conselhos, entre os quais o de Gestão é o mais importante. O sucesso da atuação dos Conselhos de Gestão¹⁴ (representantes das partes interessadas – Estado e Sociedade Civil), depende da construção de melhores capacidades, tanto de encaminhamento de demandas quanto de

¹³Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

¹⁴Ou Conselho Administrativo, de Gestão, ou ainda, de Administração.

posterior atuação. Desse modo, não só poderemos ter uma mudança nas propostas, mas no controle da execução das metas do Conselho e a avaliação de como os serviços foram prestados à população.

De um ponto de vista mais prático, as questões aqui tratadas são imbricadas em reflexos provenientes das relações estatais com o terceiro setor à altura daquele *boom* de expectativas da década de 1990 e que são, sucessivamente, espelhos da contradição de uma relação anterior sobre os pontos de conexão entre Estado e ONGs. A Reforma do Estado só aparece à literatura sobre o terceiro setor brasileiro porque havia demanda contextual: um terceiro setor em crescimento e a falta de regulamentação deste último ao alcance do governo, o que é interessante para observarmos que ONGs e Primeiro Setor vinham se aproximando, na década de 1990, pelos mais diferentes motivos. Ao mesmo tempo em que tais medidas tendiam a funcionar como ferramenta de aproximação entre governos e entidades, a fazer com que essas participem mais das formulações de políticas públicas, elas também alimentavam o velho dilema de que o terceiro setor passa a assumir responsabilidades que caberiam ao Estado. A contradição aqui parece inevitável, e embora possamos imaginá-la sob a relação das ONGs com o Mercado e com a cooperação internacional, no caso de seu arrolamento com o Estado, ela salta ao debate. Isso justamente porque é capaz de sair de uma perspectiva prática racional (de trocas, meramente) para um plano político-ideológico maior, notadamente, quando percebemos que muitas ONGs que estão a atuar na sociedade há anos passaram pelos movimentos sociais e de reivindicações políticas outras, de onde elas surgiram no Brasil, da noção de ONG como anti-

estado, de um Estado repressor saído de uma ditadura militar. Depois, este dilema finda por tornar-se limite em certa altura da relação. Como versa Teixeira, um critério a pensar sobre tais limites seria analisar até que ponto essas OSs participam da definição e elaboração de políticas (2003, p. 141). Acrescentaríamos ao pensamento da autora outra pergunta: com o papel que cumpre o Estado de, grosso modo, controlar a sociedade (com mecanismos coercitivos) a definição dessas políticas é verticalizada do Estado para as ONGs? No jogo de interesses, ambos buscam ganhar algo com a outra parte, mas essas partes são equilibradas? Em tese, a resposta seria não, pois, como visto pela pergunta retórica, a coerção, o elemento poder, diz muito a respeito do que é possível, notadamente quando voltamos ao tema da sustentabilidade financeira de ONGs, por exemplo. Todavia, não podemos generalizar, e tampouco extremar esses limites, para não ficarmos sem perceber como algumas entidades se movem no sentido não apenas de prestarem serviços, mas também de fomentarem a melhoria de tais serviços no Estado, como é o caso do Coletivo Feminista que presta saúde pública dentro da organização, mas que se envolve em articulações para a melhoria do atendimento a mulheres em hospitais públicos (TEIXEIRA, 2003, p. 141).

Com a Reforma, buscava-se promover as condições para a melhor eficiência dos serviços do Estado, não apenas num sentido concorrencial para que o melhor lucrasse mais, mas sim, para que a população fosse plenamente atendida. No entanto, como apontou Bresser-Pereira, a Administração Pública nunca é um “voo de cruzeiro”. Embora dentro dos países da América Latina, o Brasil e o Chile estejam entre os que mais progressos alcançaram em suas propostas de Reforma, o serviço público

em toda a América Latina continua a ter problemas na interferência da política, na administração pública com práticas que desestabilizam e corrompem o exercício das funções do Estado. É preciso melhorar o serviço civil e reforçar a prática meritocrática no serviço público que, por vezes, é desprezada pela forte influência política. Atentar à relação Estado-cidadão é a base para fortalecer as reformas estatais.

O pano de fundo do argumento que defendemos é a formação política-cultural brasileira, entendida por meio da cultura e sua gramática simbólica que em termos de cultura política brasileira, entre outras questões, manifesta-se num Estado com fortes ‘resquícios’ de um passado patriarcal, no qual ele é o tutor e os membros da população, seus tutelados. Mudanças institucionais existem por uma razão e há possibilidade de uma mudança real atenta às crenças que orientam a estratégia numa determinada direção¹⁵. Nesse contexto, a construção de instrumentos para capacitar os brasileiros a tornarem-se cidadãos ativos, participantes da esfera pública, numa cultura política republicana instituída sobre sua apatia (CARVALHO, 2001) é um grande desafio: intimidador, mas não paralisante.

As instituições não podem estar ‘vedadas’ pela cultura. Isto é, se a cultura enraizou elementos indesejáveis para que as instituições encontrassem seu pleno desenvolvimento, um esforço grande e gradual deve ser feito para que as mudanças institucionais possam ocorrer, assumindo que essas só brotam quando

¹⁵ Algumas das mudanças ocorridas na esfera institucional e no comportamento político brasileiro desde a redemocratização em 1985 (ainda que algumas convivam com permanências dos comportamentos políticos e administrativos de outrora) são visíveis em Diniz (1995), Melo (1996), Pontual (2008) e Avritzer (2006).

novas regras sociais se tornam enraizadas. Seria necessária uma mudança no processo educacional para que as instituições apresentem-se repletas de indivíduos com um ‘ethos público’ intenso, nas palavras do próprio Bresser-Pereira, e inclinados no esforço de criar uma sociedade civil mais participativa, um desenvolvimento sócio-político-cultural mais próximo de uma potencial quebra de estratificações. Por fim, compreendemos que a Reforma do Estado da década de 1990 foi um ensaio mais que administrativo e político, sendo também ideológico, interessado, e focado por interesses políticos conjunturais. A Reforma ocorrida nos anos 1990 abriu espaço, “ensaiou” quadros de Reforma diversos de um cenário político mais atual, a exemplo da polêmica e ensaiada reforma da previdência, e, principalmente, da reforma trabalhista do governo Temer. Observando de uma perspectiva mais ampla, seria possível até pensar em um longo caminho de reformas consideradas de agendas neoliberais, com um intervalo desenvolvimentista de caráter mais intervencionista que seria o período do governo petista (BORGES, 2017). Não obstante, tais hipóteses terão que compor um outro ensaio.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: **Reforma política no Brasil**. PNUD. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AZEVEDO, Bonnie. Instituições e desenvolvimento: o modelo de gestão das organizações sociais. In: **Revista Sociedad Hoy**, 2011. p. 25-39. Número Especial: Antropología Y Desarrollo.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90227569004>> Acesso em: jun. 2017.

BORGES, Angela. Os novos horizontes de exploração do trabalho, de precariedade e de desproteção. **Cadernos do CEAS: Revista**

crítica de humanidades, n. 239, p. 713-741, 2017.

Disponível em: <<https://periodicos.ucs.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/291>> Acesso em 18 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **LEI Nº 12.289, de 20 de julho de 2010**. Lei de criação das OS. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1865> Acesso em: 18 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, 47, 1996. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>> Acesso em: ago. 2014.

BURKI, Shahid Javed. Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. In: **Public administration in Latin America and the Caribbean: in Search of a Reform Paradigm**. Banco Mundial, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2001.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo. EDUSP, 1997.

_____. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: o desafio da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: **Dados**, vol. 38. Nº 3, 1995.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara. 1989.

HODGSON, G. Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting. In: DYMSKI, Gary; DE PAULA, Silvana. (orgs). **Reimagining growth: towards a renewal of development theory**. Londres: Zed Books, 2005.

_____. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics**, v. 27, n. 2, p. 159-175, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e Classe Social**. In: MARSHALL, Thomas

Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELO, Marcus Andre. Governance e reforma do Estado: o paradigma do agente X principal. In: **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 120, n 1, 1996.

MIGUELES, Carmen. **Responsabilidade social X responsabilidade cultural: buscando soluções que funcionem em nosso contexto**. Instituto Juan Molinos de Responsabilidade Social e Cultural, 2010.

MIGUELES, Carmen *et al.* **Criando o hábito da excelência: compreendendo a força da cultura na formação da excelência em SMS**. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora/Petrobras, 2006.

NORTH, Douglass C. “The paradox of the West”. In: **Economics Working Paper Archive**, Washington University—St. Louis, Missouri, 1993.

PESSANHA, Charles. “O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras”. In VIANNA, Luiz Wernerck (org.). **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG-IUPERJ/UCAM; FAPERJ, 2002.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. In: **Cadernos da Cidade**. Nº. 14, volume 12, nov. 2008. Disponível em: <http://www.libertadesciudadanas.cl/documentos/docs/Pedro_Pontual.pdf> Acesso em: 10 set. 2010.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; FAPESP; Instituto Polis, 2003.

WILLIAMSON, Oliver E. “The new institutional economics: taking stock, looking ahead”. In: **Journal of economic literature**, 2000.

Recebido em 2020-07-19

Publicado em 2021-05-01