

Reforma do Estado e a tensão entre público e privado

Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS)

Este artigo procura debater as mudanças ocorridas na conexão entre o público e o privado, neste período particular do capitalismo, de redefinição do papel do Estado¹ e da importância do controle social neste contexto².

A relação público/privado tem se modificado neste período de crise do capitalismo, em que as suas estratégias de superação - neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via- , redefinem o papel do Estado, principalmente para com as políticas sociais. Priorizaremos neste artigo dois movimentos nesta relação público/ privado: o público não estatal e o quase mercado.

O objetivo, portanto, é analisar as mudanças ocorridas no papel do Estado, tanto na alteração da propriedade (público não-estatal), quanto o que permanece na propriedade estatal, mas passa a ter a lógica do mercado, reorganizando os processos de gestão (quase-mercado).

A redefinição do papel do Estado

Partimos da tese de que o capitalismo vive uma crise estrutural e, por isso, as contradições estão mais acirradas. Assim como no pós-guerra suas estratégias foram principalmente o fordismo/ Keynesianismo nos países centrais e o fordismo/Estado desenvolvimentista nos países periféricos, neste período suas estratégias são o neoliberalismo, a reestruturação produtiva, a globalização e a Terceira Via.

O capital necessita de uma ideologia³ para construir a ambiência cultural⁴ necessária a este período particular do capitalismo, camuflado de pós-capitalismo.

¹ Estado é aqui entendido como Estado histórico, concreto, de classe, e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia.

² Iniciamos a pesquisa no doutorado com a tese: “Redefinições do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 1990”. A continuidade do tema veio com a pesquisa “Programa Dinheiro direto na escola: uma redefinição do papel da escola na educação?”, Projeto Interinstitucional, coordenado por esta pesquisadora, concluído em 2005. E a partir de 2006, com a pesquisa Reconfigurações do Estado: conexões entre o público e o privado, que analisa a influência do Instituto Ayrton Senna em redes públicas do Rio Grande do Sul.

³ O conceito de ideologia utilizado neste trabalho é o proposto por Mészáros: “a ideologia não é ilusão nem superstição religiosa de indivíduos mal orientados, mas uma forma específica de consciência social,

Da mesma forma que o fordismo dependia de um sistema geral de regulamentação por parte do Estado, chegando a ser visto menos como um mero sistema de produção em massa do que como um modo de vida total⁵, também este momento histórico, com suas especificidades no âmbito do modo de produção, necessita de uma ideologia para que tais particularidades sejam aceitas e incorporadas⁶.

Outro pressuposto teórico que norteou a análise do processo de redefinição do papel do Estado foi o de que a crise fiscal é parte de um movimento maior de crise do capital, e não a causadora da crise como foi diagnosticado pelo neoliberalismo e pela Terceira Via.

O diagnóstico do governo brasileiro para a crise, em 1995, e não há indícios de que tenha mudado, seria o de que a crise está no Estado e não no capital, e, portanto, dentre as estratégias do governo, estaria o Projeto de Reforma do Estado apresentado pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). De acordo com o documento, a

reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (*BRASIL, MARE, 1995, p. 12*).

O documento aponta, ainda, que o Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução, e, nesse sentido, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (*BRASIL, MARE, 1995, p.11*).

O Plano de Reforma do Estado, com esse diagnóstico, busca racionalizar recursos, diminuindo o seu papel no que se refere às políticas sociais. E dá-se em um

materialmente ancorada e sustentada. (...) Assim, as ideologias conflitantes de qualquer período histórico constituem a consciência prática necessária através da qual as principais classes da sociedade se relacionam e até, de certa forma, se confrontam abertamente, articulando sua visão de ordem oscila, correta e apropriada como um todo abrangente” (Mészáros, 1996, p.22-3).

4 Por nova ambiência cultural, entendemos a alteração na forma de vida objetiva e subjetiva para produção da subjetividade necessária ao novo período de acumulação.

5 Ver Gramsci (1989), mais especificamente o capítulo Americanismo e Fordismo.

6 Para Mészáros, a propaganda ideológica serve para camuflar os reais problemas da crise capitalista: “[...] ao mesmo tempo em que as contradições do mundo social se tornam mais fortes do que nunca, manifestando-se em escala cada vez mais global, são repetidamente declaradas ‘superadas’ ou prestes a ser ‘ultrapassadas’ - em uma sucessão interminável de construções ideológicas que metamorfoseiam, sob

contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente à crise do capital baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, o que tem aumentado as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos estados e municípios. Isso nos leva a crer que a proposta de descentralização apresentada pela União consistiu e continua consistindo, em um repasse, para a sociedade, das políticas sociais. Portanto, o que aparentemente seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e de Estado máximo para o capital. (Peroni, 2003).

As estratégias de reforma do Estado no Brasil são: a privatização, a publicização e a terceirização. Terceirização, conforme Bresser Pereira, é o processo de transferência para o setor privado dos serviços auxiliares ou de apoio. A publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (PEREIRA, 1997, p. 7). Publicização, no Plano, significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (PEREIRA, 1997, p. 8).

As políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada.

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2006, p. 14).

Constatamos que as justificativas para se reformar o Estado têm, como premissa, a crise fiscal. Contudo, verificamos que, mais do que uma crise fiscal, estamos em meio a uma grande crise do capital. A crise fiscal é apenas uma das facetas dessa crise, e, portanto, toda a estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, desmantela o Estado no que se refere às políticas sociais.

um novo rótulo ‘pós’, dissociado, a mesma racionalização apaziguadora, no momento mesmo em que sua versão anterior perde credibilidade” (Mészáros, 1996, p.31).

O Plano de Reforma do Estado no Brasil (BRASIL, MARE,1995) propõe que as empresas públicas sejam privatizadas ou transformadas em organizações sociais, organizações parceiras do Estado não dirigidas pelo poder público, mas recebendo fundos públicos.

Bresser Pereira justifica, ainda, que estas organizações serão mais eficientes, pois mais flexíveis e competitivas, portanto atendendo melhor aos direitos sociais.

Mas é importante atentarmos para o fato de o Estado continuará financiando, apesar do controle político e ideológico passar para as ditas organizações públicas não estatais: “O Estado Social-Liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não estatais que financia a fundo perdido com orçamento público” (PEREIRA, 1996, p. 14).

Para recuperar sua “solvência”, é preciso reformar sua administração e redefinir seu modo de intervenção na economia. Porém, Buchanan aponta as instituições democráticas contemporâneas como irresponsáveis, e o remédio seria medidas restritivas constitucionais para se conterem governos, colocando-se os instrumentos de controle fora das instituições representativas e partindo-se do princípio de que os controles políticos são inferiores ao de mercado. Portanto, o Plano Diretor da Reforma do Estado, quando propõe a administração gerencial que tem a lógica do mercado e, ainda, quando propõe as organizações públicas não-estatais, não está apenas utilizando a teoria para o diagnóstico, mas também para a própria implementação da reforma.

Destacamos, portanto, que o Plano de Reforma do Estado no Brasil teve influências do neoliberalismo, tanto no diagnóstico, de que a crise está no Estado, quanto na estratégia de privatização que é parte do Plano, mas também sofreu influências da Terceira Via, que é atual social-democracia e tanto o Presidente da época, quanto o Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via. Bresser Pereira afirma que a interpretação da crise do Estado e a conseqüente estratégia social liberal, que fundamentou o Plano de reforma do Estado, tomam emprestadas, do paradigma neoliberal, a sua crença no mercado e o diagnóstico acerca da crise ser originada no Estado. No entanto, a estratégia apontada, em vez de ser a de se diminuir o Estado, como na proposta neoliberal, é a de reformá-lo:

A causa da crise foi o excessivo e distorcido crescimento do Estado desenvolvimentista no Terceiro Mundo, do Estado comunista no segundo Mundo e do Welfare State no Primeiro Mundo. As potencialidades do mercado na alocação de recursos, na coordenação da economia, tinham sido erroneamente subavaliadas. O Estado tinha se tornado muito grande, aparentemente muito forte, mas de fato muito fraco, ineficiente e impotente, dominado pela indisciplina fiscal, vítima de grupos especiais de interesse, engajados em práticas privatizadoras do Estado, ou seja, no rent seeking” (PEREIRA, 1996, p. 16-17).

Neste redesenho, verificamos que o Estado se retira da execução e permanece com parte do financiamento (propriedade pública não-estatal), mas também, o que permanece sob a propriedade do Estado passa a ter a lógica de mercado na gestão (quase-mercado).

É importante atentar que “quase mercado” quer dizer que a lógica de mercado é a que orientará a ação Estatal. Conforme Romualdo Portela e Sandra Sákia:

Surge assim, a noção de “quase-mercado” que, tanto do ponto de vista operativo, quanto conceitual, diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dita, podendo portanto, ser implantada no setor público sob a suposição de induzir melhorias” (Oliveira, Souza, 2003)

Neste sentido, aprofundaremos alguns pontos do neoliberalismo e Terceira Via, correntes que influenciaram e influenciam o Plano de Reforma do Estado no Brasil, destacando o que pensam da democracia e da relação público/privado, principalmente público não-estatal e quase-mercado.

TEORIA NEOLIBERAL

Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise. O mercado é que deverá superar as falhas do Estado, portanto a lógica do mercado deve prevalecer, inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Conforme MOARES (2001):

O funcionamento da ordem de mercado é visto como um paradigma, um modelo de funcionamento para outras instituições sociais. Assim a pretensão destes analistas [neoliberais] é descobrir quais as regras constitucionais que, no plano das decisões coletivas (não-mercado),

mais se aproximam da perfeição exibida por essa ordem (a do mercado). É o que chamam de economia constitucional, uma nova teoria do contrato social, que proporcione uma reconstrução da ordem social e política (MORAES, 2001, p. 49).

Para o pensamento neoliberal, há uma tensão entre a liberdade individual e a democracia. Conforme Hayek, a maximização da liberdade está em proteger o sistema de mercado como necessário e suficiente para a existência da liberdade. Assim, o mercado deve ser protegido contra o Estado e da tirania das majorias. E adverte que se o Estado é influenciado, ou vulnerável às influências das massas, os dois perigos se fundem.

Para essa teoria, o cidadão, através do voto, decide sobre bens que não são seus, gerando conflitos com os proprietários, já que é visto como uma forma de distribuição de renda. Hayek denuncia que a democracia faz um verdadeiro saque à propriedade alheia. E, como em muitos casos não se pode suprimir totalmente a democracia (voto, partidos), o esforço é para esvaziar seu poder.

Para Hayek, a democracia ilimitada leva à economia dirigida e está a um passo do totalitarismo. Portanto, adverte para os perigos da democracia ilimitada: “uma democracia pode empunhar poderes totalitários, e é pelo menos concebível que um governo autoritário pode atuar com base nos princípios liberais. Liberalismo é, portanto, incompatível com democracia ilimitada, (...)” (HAYEK, 1983, p. 143).

Hayek assume deliberadamente que a democracia serve apenas para proteger a propriedade e os indivíduos: “a democracia é essencialmente um meio, uma invenção utilitária para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual. Como tal ela não é de modo nenhum infalível” (HAYEK, 1984, p. 113). E quando avança rumo ao planejamento com vistas à distribuição de rendas pode tornar-se totalitária:

O planejamento conduz à ditadura porque esta é o instrumento mais eficaz de coerção e de imposição de idéias, e como tal, de importância essencial para que o planejamento em larga escala se torne possível. O conflito entre o planejamento e a democracia surge, simplesmente, do fato de constituir esta um obstáculo à supressão da liberdade exigida pela direção das atividades econômicas. Mas, na medida em que a democracia deixa de ser uma garantia para da liberdade individual, é bem possível que ela subsista sob uma forma ou outra dentro de um regime totalitário.(ibidem)

Hayek analisa ainda que a inflação, uma das grandes responsáveis pela crise atual do capitalismo, ocorre, geralmente, em um contexto de democracia em que os políticos têm que atender as demandas dos eleitores e desestabilizam a economia, gerando, assim, o desemprego. Chega a culpar os sindicatos pelo desemprego:

...uma das causas mais importantes do desemprego é a tendência dos sindicatos manterem elevadas as taxas de salários das indústrias que são menos lucrativas, e reforçarem diferenciais tradicionais de forma rígida, embora as necessidades do mercado mudem diariamente (BUTLER, 1987, p. 64).

A Teoria da Eleição Pública, conhecida como *Public Choice* faz uma análise econômica da política⁷. O ponto de partida de discussão da Escola é que a economia e a política de um país são inseparáveis. A idéia chave da *Public Choice* é de que o paradigma da ação humana em todas as dimensões passa pela relação de troca, pelo jogo de interesses. Isso é tanto um pressuposto como uma prescrição, no sentido de que a Escola trabalha para que todas as relações tenham a relação de troca como modelo. (BUCHANAN et al, 1984). Reginaldo Moraes afirma que “A *public choice* nasce justamente do estudo da diferença entre estes dois universos (mercado e estado) e da tentativa de conduzir um deles ao modo operativo do outro – tornar as decisões ‘não-mercado’, mais próximas das ‘decisões tipo mercado’” (MORAES, 2001, p. 56). O autor explica ainda o conceito de quase-mercado para a *public choice*:

Como o consumo dos bens públicos não depende clara e diretamente do pagamento – que é o voto válido no mercado -, as preferências dos consumidores e usuários não são reveladas através de gastos efetivos, individualizáveis e visíveis a olho nu. [...]

Não há, neste caso, demanda no sentido estrito. Há contudo uma pseudo demanda, um quase-mercado. (MORAES, 2001, p.55)

Buchanan e os teóricos da *Public Choice* criticam o excesso de regulamentação e de Estado, pois julgam que estas atividades são onerosas para o conjunto da sociedade e diminuem sua produtividade.

⁷ O seu principal teórico é James BUCHANAN, é também conhecida como Escola de Virgínia, pois se constituiu no Instituto Politécnico da Universidade de Virgínia na década de 1950.

Para a *Public Choice*, a democracia e as regulações sobre o Estado são geradoras do Leviatã, por isso é preciso estabelecer limites constitucionais contra as instituições democráticas vigentes: eliminando o voto, o que é mais difícil, ou restringindo o impacto do voto através da privatização e desregulamentação, provocando o desmantelamento do Estado.

TERCEIRA VIA

A Terceira Via é uma proposta alternativa ao neoliberalismo e à antiga social democracia: “Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos para expandi-lo. A Terceira Via afirma que é necessário reconstruí-lo”. (GIDDENS, 2001, p. 80).

Diferente da teoria neoliberal, para quem a democracia é prejudicial ao livre andamento do mercado e chega a ser chamada de totalitária (Hayek), a proposta da Terceira Via é a democratização da democracia, que pressupõe um Estado democrático que tem como principais características “descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública-transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos” (ibid, p. 87).

Os teóricos da Terceira Via concordam com os neoliberais, que a crise está no Estado, que gastou mais do que podia em políticas sociais e provocou a crise fiscal, só que a estratégia de superação da crise para os neoliberais é a privatização e para a Terceira Via é o Terceiro Setor. O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a Terceira Via propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Os dois querem racionalizar recursos e diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais e diminuir o papel das Instituições públicas, que como vimos no diagnóstico neoliberal são permeáveis á correlação de forças, o que eles chamam de *rent seeking*, além do que, o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado” pela crise. Como a Terceira Via não rompe com este diagnóstico, ela vai propor repassar para a sociedade civil as políticas sociais executadas pelo Estado que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais.

A idéia é a parceria público-privado, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado, através de uma nova economia mista que propõe “uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (ibid, p. 109).

A propriedade pública não-estatal é chamada por muitos autores de Terceiro Setor, nem Estado, nem mercado. O Terceiro Setor é caracterizado como o Público não Estatal e pressupõe a existência do primeiro e segundo, Estado e Mercado. O conceito designa “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (FERNANDES, 1984, p 127). O Terceiro Setor é a estratégia proposta pela Terceira Via, em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo. Enfim, os dois concordam que a crise esteja no Estado, que gastou demais e deve se retirar da execução das políticas sociais. Para a Terceira Via, deve repassá-las para a sociedade, através do Terceiro Setor; e para o Neoliberalismo, para o mercado, através das privatizações.

Conforme Antunes (1999), a discussão sobre a Terceira Via ocorre quando o Novo Trabalhismo se apresenta como uma alternativa ao Neoliberalismo de Thatcher e também à antiga social democracia. Segundo o autor, o Novo Trabalhismo “associa a preservação da social democracia e elementos básicos do Neoliberalismo”. (ANTUNES, 1999, p. 95).

Giddens (2001) foi um dos teóricos que deu suporte intelectual para Tony Blair nestas reformas e apresentou-as com o nome de Terceira Via. Para Giddens,

(...) Terceira Via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo. (GIDDENS, 2001, p. 36).

Conforme o autor, o objetivo geral da Terceira Via “deveria ser ajudar os cidadãos a abrir seu caminho através das mais importantes revoluções do nosso tempo: Globalização, transformações na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza” (GIDDENS, 2001, p. 74). Verificamos, nesta afirmação de Giddens, uma concepção individualista, já que cada indivíduo vai abrir o seu caminho e as transformações vão se dar na esfera pessoal e não societária.

Antunes ressalta que “a Terceira Via acaba configurando-se como a preservação do que é fundamental do Neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado” (ANTUNES, 1999, p.99).

O Terceiro Setor, para Montañó (2002), apresenta "uma nova modalidade de trato à questão social”. Primeiro, com a transferência da responsabilidade da questão

social do Estado para o indivíduo, que a resolverá através da auto-ajuda, ajuda mútua ou, ainda, adquirindo serviços como mercadorias. Segundo, as políticas sociais passam a ser focalizadas, perdendo, assim, seu princípio universalista. Terceiro, com a descentralização administrativa, as políticas tornam-se ainda mais precarizadas, entre outros problemas, porque são transferidas as competências sem os recursos correspondentes e necessários para executá-las.

O autor adverte, ainda, que ocorre a transferência de fundos públicos para o Terceiro Setor, já que ele, em geral, não tem condições de autofinanciamento. Conforme Montaña, "esta transferência é chamada, ideologicamente, de 'parceria' entre o Estado e a sociedade civil, com o Estado supostamente contribuindo, financeira e legalmente, para propiciar a participação da sociedade civil". (MONTAÑO, 2002, p. 199).

Além de assumir algumas atividades que seriam do Estado, como a promoção ou a manutenção de bem estar social, o Terceiro Setor acaba também assumindo um certo poder (econômico/político), principalmente quanto à definição de seu próprio campo de cooperação internacional, no que se refere ao repasse e prestação de contas dos recursos financeiros, diretamente para as agências internacionais sem a intermediação do Estado. Em outras palavras, as estratégias de ação, muitas vezes, ocorrem do internacional para o local, sem a mediação do nacional, principalmente quando o financiamento ocorre via agências internacionais.

Pelas razões apontadas, já podemos ter uma visão aproximada da importância desse novo setor que entra em cena, assumindo responsabilidades que historicamente foram de outras instituições representativas e com legitimidade junto à sociedade civil.

O caráter não governamental assumido pelo Terceiro Setor, que implica não ser submetido ao controle institucional, aponta uma importante questão na medida em que essas organizações têm um poder cada vez maior. Segundo Fernandes, "formam um mercado de trabalho específico, influenciam a legislação em seus mais variados domínios e condicionam os orçamentos dos governos, das empresas e dos indivíduos" (FERNANDES, 1984, p.24).

Assim, surgem questões como: em nome de quem estão operando? Já que muitas vezes, estão vinculadas diretamente às agências internacionais, a quem prestam contas? Qual é o padrão ético de julgamento? Quem julga suas ações? E, se tem legitimidade, quem a outorga?

Dupas também faz alguns questionamentos neste mesmo sentido:

As ONGs pretendem lidar com consensos emergentes, não com interesses; propõem-se a promover e a representar esses consensos; e esperam que a sua legitimidade venha por brotarem da vida cotidiana e comunitária da sociedade, sem manipulação ou artificialismo. (DUPAS, 2005, p. 74).

E, o autor mesmo questiona:

Mas como e onde traçar a fronteira tênue que separa o enraizamento social genuíno de uma associação da deturpação de seu potencial normativo condicionado por esse enraizamento? Como defender para ela uma legitimidade mais ampla que a mera e objetiva avaliação dos resultados que atingem seus programas? E, principalmente, como substituir o espaço e a ação pública por um conjunto de associações que: têm demandas e objetivos específicos; competem por recursos públicos escassos, contando com recursos midiáticos por vezes poderosos; e precisam necessariamente da arbitragem de uma instância superior que possa definir prioridades e adequações mediante alguns princípios gerais amplamente aceitos. (DUPAS, 2005, p. 75).

Neste período particular do capitalismo, o alto grau de desemprego intensificou a exclusão social provocada, principalmente, pela chamada revolução tecnológica. Este fato teve seus efeitos agravados pela reforma do Estado, que tem provocado uma diminuição nas políticas sociais. Neste contexto, a solução apontada é “aliviar os níveis de pobreza”, para se evitar o caos. E o Terceiro Setor é chamado a desempenhar esta tarefa.

E, ainda, tem-se a falsa idéia de que a sociedade civil está participando, quando, na realidade, as suas instituições representativas, como sindicatos, movimentos sociais e partidos estão sendo arrasados como parte da estratégia neoliberal.

Ellen Wood comenta acerca da sociedade civil neste período particular do capitalismo:

‘Sociedade Civil’ constitui não somente uma relação inteiramente nova entre o ‘público’ e o ‘privado’, mas um reino privado inteiramente novo [...]. Ela gera uma nova divisão do trabalho entre a esfera pública do estado e a esfera privada da propriedade capitalista e do imperativo de mercado, em que a apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade

social – enquanto esses novos poderes privados dependem da sustentação do estado por meio de um poder de imposição mais concentrado do que qualquer outro que tenha existido anteriormente.

A sociedade civil deu à propriedade privada e a seus donos do poder de comando sobre as pessoas e sua vida diária, um poder reforçado pelo Estado, mas isento de responsabilidade, que teria feito a inveja de muitos Estados tirânicos do passado.(WOOD, 2003, p. 217,218).

Wood destaca, ainda, sobre a sociedade civil em uma sociedade capitalista:

A separação entre Estado e sociedade civil no Ocidente certamente gerou as novas formas de liberdade e igualdade, mas também criou novos modos de dominação e coerção. Uma das maneiras de se caracterizar a especificidade da ‘sociedade civil’ como uma forma social particular única no mundo moderno – as condições históricas particulares que tornaram possível a distinção moderna entre estado e sociedade civil - é dizer que ela constitui uma nova forma de poder social, em que muitas formas coercitivas que pertenceram antes ao estado foram deslocadas para a esfera ‘privada’, a propriedade privada, a exploração de classe e os imperativos do mercado. Em certo sentido, trata-se da privatização do poder público que criou o mundo historicamente novo da ‘sociedade civil’ (WOOD, 2003, p. 217).

Público/Privado

Tratamos neste artigo como as redefinições do papel do Estado redefinem as fronteiras entre o público e o privado principalmente através do público não estatal e do quase-mercado.

Com o público não estatal a propriedade é redefinida, deixa de ser estatal e passa a ser pública de direito privado. Verificamos dois movimentos que concretizam a passagem da execução das políticas sociais para o público não estatal: ou através do público que passa a ser de direito privado ou o estado faz parcerias com instituições do Terceiro Setor para a execução das políticas sociais.

Com o quase mercado a propriedade permanece sendo estatal, mas a lógica de mercado é que orienta o setor público. Principalmente por acreditar que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado, como vimos é a teoria neoliberal que embasa este pensamento.

Para Dupas:

A difamação das instituições públicas acompanhou o discurso dos que promoveram a sociedade civil, o que levou à perda da noção de espaço

público com promoção do bem coletivo. Nos países que se seguiram ao colapso do socialismo no Leste Europeu, a destruição das solidariedades sociais e a crescente desigualdade foram naturalizadas como contrapartida inevitável da democracia liberal. (DUPAS, 2005, p. 41).

O repasse de dinheiro público para o privado não é algo novo, mas que tem se transformado na própria política pública, principalmente nos casos em que o governo apenas repassa recursos para as ONGs, ou instituições privadas executarem as políticas sociais. O outro movimento a destacar é o conteúdo, isto é, a lógica privada no público, como ocorre, por exemplo, no Programa Rede Vencer do Instituto Ayrton Senna⁸, que realiza parcerias com redes públicas de ensino e entre seus projetos está um que monitora através do Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação (SIASI), determinando, assim onde a escola deve melhorar e influenciando na gestão e currículo escolares. Neste caso, as redes públicas não recebem investimentos do Instituto, ao contrário pagam por este monitoramento. É também o caso de outros Programas do Instituto, como as Classes de Aceleração e a Alfabetização, em que os municípios pagam pelos *Kits*, e o pior é que têm a proposta pronta passo a passo, determinando assim o currículo da escola pública. São dois questionamentos: o Instituto vive principalmente de dinheiro das empresas que deixam de pagar impostos e entrar nos 25% da educação e, além de perderem esse dinheiro, os municípios pagam o material, e ainda envolvem toda a rede de ensino público. Professores, coordenadores pedagógicos, diretores, quadros das secretarias de educação, todos, enfim, passam a definir suas atividades em função das determinações do Instituto, tanto na área de gestão, como na pedagógica, redefinindo assim o espaço público e sua autonomia.

Outro exemplo na educação, que pesquisamos, foi o Programa Dinheiro Direto na Escola que instituiu a obrigatoriedade para o recebimento dos recursos da criação de Unidades Executoras, de direito privado nas escolas públicas.

[...] frise-se a similaridade entre a natureza e as funções das organizações sociais e das unidades executoras: entidades consideradas públicas em virtude dos seus fins, porém de direito privado quando se trata da sua formalização; entidades que

⁸ Esta afirmação é fruto de pesquisas em andamento: *Parcerias na Gestão da Escola Pública*, realizada em municípios do Rio grande do Sul, por pesquisadores do Núcleo de Política e Gestão da Educação da UFRGS e da pesquisa nacional *Parcerias Público-Privado: Estratégias de Municípios Brasileiros para o Atendimento Educacional*, coordenada pela prof. Theresa Adrião.

sobrevivem, em grande medida, do repasse de recursos públicos, ainda que lhe seja facultada a captação de recursos privados, desde que sujeitos ao controle estatal; entidades que se legitimam por uma aparente maior eficiência quando comparadas à administração pública tradicional, justamente porque, ao se apoiarem na estrutura estatal já formalizada, podem ter sua estrutura enxugada. (PERONI, ADRIÃO, 2005, p. 150-151)

Utilizamos esses exemplos aqui, pois são o que estamos pesquisando, mas poderíamos citar muitos outros neste mesmo sentido, em que a lógica privada interfere na pública, redesenhando as instituições públicas e seu papel para com as políticas sociais.

Controle Social⁹ e democracia¹⁰

Evaldo Vieira, discutindo a democracia no Estado, ressalta que Estado de direito democrático vai além do Estado de Direito, pois traz o “princípio da soberania popular. Este princípio diz que o governo e o Estado necessitam de legitimidade vinda do povo” (VIEIRA, 2002, p. 13). E ressalta que, para além do voto, a legitimação democrática do Estado passa pelo controle social da administração pública, que para o autor “representa um dos elementos mais importantes da democracia” (ibid).

Mészáros, ao discutir a necessidade do controle social, alerta que “programas e instrumentos de ação sociopolíticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1008).

Wood destaca que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, pois afinal: “É o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2003, p. 193).

No Brasil, a formação do Estado nacional liberal conviveu com o escravismo e o latifúndio, o que em si é uma contradição, já que o capitalismo tem como base o trabalho assalariado e a produtividade. Enquanto em outros países da América Latina, a

⁹ Controle Social aqui entendido como a “possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos” (SILVA, 2002, p. 26).

¹⁰ Ver sobre este assunto: PERONI (2006 a), Vera. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Redefinição do Conceito Democracia In: Souza Donaldo Bello de. *Conselhos Municipais e*

população lutou pela independência, pela República, no Brasil, apesar das reivindicações sociais, as mudanças ocorreram através de pactos pelo alto¹¹, possibilitando aos grupos mais conservadores permanecerem no poder.

O Estado nacional independente foi liberal apenas nas suas bases formais, pois, na prática, foi instrumento da dominação patrimonialista em nível político. Essa dificuldade de o Estado romper com o passado determinou o que Florestan Fernandes chamou de “Estado-amálgama”: “Por ser um amálgama, ele preencheu as funções mutuamente exclusivas e inconsistentes a que devia fazer face, entendendo a organização política e a ordem legal através e além do vazio histórico deixado pela economia colonial, pelo mandonismo e pela anomia social” (FERNANDES, 1976, p. 68).

Outra característica marcante da constituição do Estado brasileiro foi que as relações sociais de exploração, historicamente, deram-se via coerção violenta, mas também via “ideologia do favor” de forma dissimulada e manipuladora. Concordamos com Vieira quando o autor afirma que:

Quando no Brasil se fala em descentralização, depende de como a sociedade pode controlá-la. É possível admitir que, até agora, os grandes avanços no Brasil e na América Latina em geral não ocorreram por meio do direito local, mas por pressão social sobre o Estado. Na América do Sul, localismo na maioria das vezes significa clã parental e suas variantes: genrismo, afilhadismo, compadrio, pistolão, quem indica (QI), concurso facilitado, etc. (VIEIRA, 1998, p.13).

Essas marcas da nossa história são parte constitutiva das relações políticas que ainda hoje se estabelecem no Brasil. Essa questão é fundamental ao analisarmos o controle social e os perigos da ideologia do favor arraigados na nossa cultura política.

Os anos 1980 foram marcados por um processo de abertura política depois de um longo período de ditadura¹². Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos. Nesse contexto, os eixos principais dos movimentos sociais estavam vinculados à democracia, à gestão democrática do Estado, participação da comunidade, enfim, parte do movimento de luta por uma sociedade mais justa e igualitária.

Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania. São Paulo: Cortez, 2006, (no prelo).

¹¹ Expressão usada por Fernandes (1976)

Mas a construção da democracia encontrou enormes obstáculos. O Brasil viveu um processo de abertura pactuado com as forças da ditadura. E, quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para superação de sua crise: neoliberalismo, globalização e reestruturação produtiva, que já estavam em curso no resto do mundo e vinham em sentido contrário a esse movimento.

Paulo Vinentini ressalta que a consequência para o processo democrático, na América Latina, foi a chamada “democracia sem adjetivos”, esvaziando assim seu conteúdo:

No plano político ideológico a nova direita viu-se obrigada a substituir a bandeira dos direitos humanos pela defesa da **democracia** e combate ao terrorismo. (...) Quanto à questão da democracia, num momento de ascenso conservador e de crescimento da crise econômica e dos conflitos sociais, esta deveria ser salvaguardada, mas ‘sem adjetivos’, isto é nem popular, social ou participativa, etc., apenas a democracia como um valor universal. Realizar-se-iam eleições periódicas, e, no interregno entre elas, limitar-se-ia a participação política no mínimo para não desestabilizá-la. Assim, a democracia adotava um conteúdo empobrecido, conservando e legitimando a desmobilização político-social dos regimes autoritários que substituíam. Lutar por qualquer direito passou a significar atentar contra a democracia. (VIZENTINI, 1992, p. 21).

Atílio Boron salienta o descompasso entre o processo de abertura democrática em que viviam os países da América Latina e a crise da democracia, no chamado capitalismo metropolitano, onde a ofensiva neoliberal, o processo de reestruturação produtiva e de o de globalização já estavam em curso:

(...) a direção e o ritmo de nosso movimento histórico parecem não sincronizar com os do capitalismo metropolitano. O problema é que a recuperação democrática da nossa região tropeça com um mercado mundial cujos centros dominantes se tornaram mais cépticos acerca das virtudes da democracia em seus próprios países e bastante indiferentes - quando não dissimuladamente hostis - diante das tentativas de instituí-la nas sociedades dependentes. (...) Nossas democracias, portanto, devem ser ‘funcionais’ às políticas de ajuste estrutural e à recomposição selvagem do capitalismo”. (BORON, 1999, p. 24).

¹² Ver Fernandes (1985).

Considerações Finais

No Brasil, não temos um histórico democrático e de participação efetiva da sociedade. No período de abertura política, a sociedade começou a dar os primeiros passos nesse sentido. Num contexto em que descentralização queria dizer mais autonomia e participação.

Mas, no resto do mundo, a democracia e a participação eram questionadas como as responsáveis pela crise do Estado, já que para atender às demandas dos grupos organizados o Estado teria investido em políticas sociais, gastado demais e gerado a crise fiscal e a inflação, a democracia passa a ser combatida não mais por uma ditadura, mas no plano político e ideológico, e com a ajuda dos meios de comunicação, passa-se a relacionar a luta por direitos como atos contra a nação. Os culpados pela crise seriam os funcionários públicos e o investimento nas políticas sociais.

Temos ainda a influência da Terceira Via, que não vê a democracia como inimiga, mas como instrumental à retirada do Estado das políticas sociais. Apela-se para a subjetividade das pessoas através da ajuda mútua, da solidariedade, da filantropia, enquanto o dinheiro público dos impostos é deslocado para a esfera financeira.

Outra questão importante é que as estratégias do capital para superação de sua crise (globalização, reestruturação produtiva, neoliberalismo e Terceira Via) provocaram um refluxo nas lutas dos sindicatos e movimentos sociais. Mas, em meio a tantos problemas, torna-se imprescindível não apenas a existência do controle social, mas a sua qualificação, já que concordamos com Evaldo Vieira: “Não há estágio democrático, mas há processo democrático pelo qual a vontade de maioria ou a vontade geral vai assegurando o controle sobre os interesses da administração pública. (...) Qualquer conceito de democracia, e há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões” (VIEIRA, 1998, p. 12).

Verificamos, assim, que o processo democrático dá-se como parte da correlação de forças políticas. Portanto, destacamos que a questão central não pode ser sociedade civil X Estado, pois assim estaremos deslocando o eixo central que é a correlação de forças por projetos de sociedade, para perpetuar a sociedade do capital ou superá-la. Assim como não acreditamos em sociedade civil em abstrato, também não é possível crer que apenas ficando na esfera do Estado o interesse público esteja garantido, pelo menos não em uma sociedade hegemônica pelo capital. Os interesses de classes perpassam sociedade civil e Estado. Portanto, urge localizar o debate em um contexto

próprio onde o Estado se retira das políticas sociais e repassa para a sociedade, ocorrendo perdas de direitos e conquistas dos trabalhadores, como foi a intenção deste artigo.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.
- BORON, Atilio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, 1995.
- BUCHANAN, James; MCCORMICK Robert; TOLLISON, Robert. *El analisis economico de lo político: lecturas sobre la teoría de la elección pública*. Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1984.
- BUTLER, Eamonn. *A contribuição de Hayek às idéias políticas e econômicas do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. 1987.
- DUPAS, Gilberto. *Tensões contemporâneas entre o público e o privado*. São Paulo: Paz e Terra. 2005.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- _____. *Nova República?* Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- FERNANDES, Rubem Cesar. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1984.
- GIDDENS, Antony. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel a Política e o Estado Moderno*. 7 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1989.
- HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Livraria O Globo, 1983.
- _____. *Fundamentos da liberdade*. Brasília: Ed.UNB, 1984.
- MÉSZAROS, István. *O poder da Ideologia*. São Paulo: Ensaio, 1996.
- *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo De onde vem, para onde vai?* São Paulo: Senac editora, 2001 (série ponto futuro;6)

OLIVEIRA, Romualdo Portela, SOUZA, Sandra Zákia Lian. Políticas de Avaliação e quase-mercado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.23, n. especial, p.873-896, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: editora 34, 1996.

_____. *A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma*. Via <http://www.mare.gov.br/reforma>, 3 jun., 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____, ADRIÃO. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa, PERONI, Vera (org.). *O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo: Xamã, 2005.

_____. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L. , PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERONI, Vera. Conselhos Municipais de Educação em Tempos de Redefinição do Conceito Democracia In: Souza Donald Bello de. *Conselhos Municipais e Controle Social da Educação: Descentralização, Participação e Cidadania*. São Paulo: Cortez, 2006a, (no prelo).

SILVA, Francisco Carlos da Cruz Silva. Controle Social: reformando a administração para a sociedade In: Tribunal de Contas da União. *Prêmio Serzedello Corrêa 2001 Perspectivas para o Controle Social e a transparência da administração pública*. Brasília:TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

VIZENTINI, Paulo. *A grande crise*. Petrópolis: Vozes. 1992.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 56, p. 9-23, mar. 1998.

_____. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, Campinas, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra o capitalismo a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

