

Os desafios da participação popular no contexto da “reforma” do Estado brasileiro

*Ilse Gomes Silva**

Resumo:

Este artigo tem como objetivo identificar em que medida a proposta de reforma do Estado brasileiro, encaminhada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ameaça os mecanismos de participação popular previstos pela Constituição de 1988. Levantamos alguns desafios que surgem no horizonte dos movimentos populares ao reivindicarem ou participarem dos espaços institucionalizados de elaboração das políticas sociais, neste momento em que as fronteiras se transnacionalizam e se questiona a capacidade do Estado-nação de formular e implementar suas políticas específicas.

A participação no processo decisório das políticas estatais e o exercício do controle social sobre as ações do governo como bandeiras pela democratização, de um modo geral, sempre estiveram presentes na pauta de reivindicações dos movimentos populares, principalmente a partir da década de 80 com o surgimento dos “novos movimentos sociais”.

Em 1988, a Constituição Federal, refletindo o impulso organizativo das camadas populares, introduziu mecanismos de participação popular no processo decisório das políticas estatais, deixando para as leis orgânicas de cada política a definição do caráter, composição e competências dos respectivos mecanismos. Diferentemente das outras constituições que diziam que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido, a nova Constituição prescreve que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CF, Art. 1, parágrafo único). Assim, com diferenciados níveis de poder decisório, a “participação da comunidade” ou uma “gestão democrática” estão previstas em políticas como a seguridade social, a saúde e a educação.

O processo de institucionalização da participação política ficou sujeito à correlação de forças entre os atores sociais de cada política estatal. Nesse sentido, de 1988 aos anos 90, tivemos várias experiências com diferentes níveis de participação, resultando exemplos como o da saúde que possui

* Professora da Universidade Estadual do Maranhão, doutoranda em Ciências Sociais e membro do Neils.

1. O padrão de proteção social no Brasil tem sido motivo de estudos e controvérsias. Concordo com os autores que contestam a afirmação de que houve um Estado de bem-estar social no Brasil. Escorel (1993), por exemplo, ao adotar como referência a relação entre programas sociais, cidadania e exclusão social apresenta como características do padrão de proteção social do país o autoritarismo, o caráter segmentador, estratificador e discriminatório das políticas; a natureza patrimonialista da gestão e as práticas clientelistas e corporativistas-meritocráticas de sua implementação; o assistencialismo; a frágil institucionalização dos direitos; a organização institucional centralizada, fragmentada e excludente.

conselhos com caráter deliberativo e paritário, enquanto outras áreas, como a educação, têm uma atuação limitada. São essas experiências, conquistadas às custas de muita mobilização, que se encontram ameaçadas pelo discurso ideológico do neoliberalismo ao responsabilizar os “excessos de direitos”, “os excessos de participação” e uma suposta hipertrofia do Estado pela atual crise da economia capitalista.

O Estado, até a crise capitalista do final dos anos 70, se organizou para compatibilizar as necessidades do processo de acumulação e legitimação, com as demandas sociais por direitos políticos e sociais mínimos. O modelo keynesiano — Estado de bem-estar social¹ —, assegurava uma intervenção no processo de acumulação, combinando investimentos na área produtiva, em setores que apresentavam riscos para o capital, com políticas de proteção social, de modo a garantir o seu papel na reprodução da força de trabalho e sua legitimação diante das camadas populares.

Hoje, presenciamos uma nova transformação, o caráter classista do Estado se mantém o mesmo, porém as políticas estatais estão sendo reestruturadas. O processo de democratização do Estado, encaminhado como forma de institucionalização dos conflitos, permitiu que vários atores se integrassem à dinâmica estatal, expandindo uma série de serviços assistenciais e alargando os espaços de participação política. Entretanto, esta expansão da democracia política e o questionamento dos limites da cidadania alarmou a burguesia que não teve dúvidas em imputar aos aspectos democráticos do Estado de Bem-Estar Social a responsabilidade pela nova crise do capital. Ideologicamente, a crise fiscal do Estado foi apontada como originada da “sobrecarga” de demandas que o Estado é obrigado a absorver para manter sua legitimidade.

O investimento da burguesia contra as conquistas institucionalizadas do movimento operário-popular e a necessidade de dinamizar a economia adquirem a forma de uma reestruturação das políticas estatais. Nesse processo, o Estado-nação, principalmente dos países periféricos, é atingido, uma vez que é nesta esfera que se materializa a institucionalização dessas conquistas que, minimamente, protegem o trabalhador da exploração desenfreada do capital. A intenção da burguesia é fundar um Estado “diminuído em sua base social mas burocraticamente eficaz para servir o capital” (Boron, 1994: 81).

Borja (1998), ao relacionar a construção da cidadania à consolidação do Estado-nação e ao estabelecimento da democracia representativa, aponta que vivemos hoje um momento de crise e ameaça aos direitos adquiridos ao longo destes anos. Por um lado, o mesmo autor aponta que a globalização econômica e informacional têm reduzido a capacidade do Estado-nação de implementar políticas específicas. Por outro, os Estados tendem a formar blocos comerciais e econômicos que assumem uma parte das competências estatais. Enquanto isso, no interior dos Estados se produzem processos que provocam diferenciações e fraturas como o “regionalismo”, o “localismo” e o “multiculturalismo”, que afetam não apenas a sociedade civil, mas também as instituições políticas.

Segundo o autor, essa situação confere à “globalização” o paradoxo de gerar situações de desigualdade, processos antidemocráticos e ameaça à cidadania, em que são praticamente nulas as possibilidades de qualquer controle por parte significativa da população. Ao mesmo tempo, fragiliza o Estado-nação, já que interfere em sua soberania e em suas competências constitucionais. Entretanto, cabe ao Estado-nação regular e ampliar a cidadania para os diversos espaços supranacional e subnacional.

Santos, ao analisar o processo de reforma do Estado encaminhado pelos mais diversos países, assinala que a destruição da articulação entre as estratégias de acumulação, confiança e hegemonia, presentes no Estado de bem-estar, fortalecem a estratégia da acumulação, visto que o Estado se compromete agora a gerir e a legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global, no sentido de submeter todas as interdependências à lógica mercantil. Neste processo, “o capitalismo global e seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável” (Santos, 1998: 3).

No Brasil, Fernando Henrique Cardoso cumpre o receituário neoliberal, implementando uma “reforma do Estado” que visa readequar as políticas de Estado aos objetivos de uma economia “globalizada”. Nesse sentido, empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico. Aponta como condições para solucionar a crise da economia brasileira e inserir o país na dinâmica da “globalização”, a desregulamentação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, entre outras medidas.

Todavia, o presidente não apresenta os estudos que apontam que a inserção no mundo “globalizado” não se dá nas mesmas condições para os diversos países. Nas economias periféricas como o Brasil, esse processo não elimina a relação de dominação centro/periferia presente em outros momentos do capitalismo. Chesnais (1996) demonstra que o maior volume de investimentos continua se dando entre os Estados Unidos, o Japão e a União Européia. Enquanto isso, o Brasil, apesar do discurso de FHC, não figura como uma das melhores opções de investimento para o capital produtivo. As altas taxas de juros têm atraído apenas capital especulativo, provocando um dano irreversível para a economia brasileira. Dessa forma, “o caminho neoliberal para o Primeiro Mundo, portanto, não é senão um mito, habilmente manejado pelas classes e frações que atualmente detêm a hegemonia no sistema capitalista internacional” (Borón, 1996: 77).

A reforma do Estado brasileiro, embora presente no debate político desde a década de 80, somente adquire centralidade no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado. A elaboração do Plano Diretor da

Reforma do Aparelho de Estado demarcou a ofensiva governamental. Como justificativa da reforma, o governo aponta o Estado como o agente desencadeador da crise econômica mundial, considerando que o modelo de Estado das últimas décadas manteve forte intervenção na economia e considerável crescimento dos seus gastos sociais.

“A partir do anos 70, porém, em face do seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo” (Bresser Pereira, 1997: 07). “(...) esta grande crise teve como causa fundamental a crise do Estado — uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado (...)” (1997: 09)

O governo identifica quatro grandes problemas do Estado brasileiro: a redefinição do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança ou a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas pelo governo e, por fim, a necessidade de aumentar a capacidade política do governo de intermediar os diversos interesses, garantir legitimidade e governar.

Bresser afirma ser contrário à proposta neoliberal de Estado mínimo, seu “objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo”, permitindo uma combinação e complementaridade entre mercado e Estado como pressuposto básico ao bom funcionamento dos sistemas econômicos e do regime democrático. Aponta o modelo de Estado social-liberal como capaz de assumir o papel de “estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada”. Dessa forma, sua proposta de reforma de Estado para resolver a crise da economia brasileira e intervir nos problemas do Estado brasileiro está baseada em três eixos básicos: a privatização, a “publicização” e a terceirização. Reconstruir o Estado passa necessariamente pela: “recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (Bresser Pereira, 1997: 17).

Na proposta do Ministério, o Estado social-liberal “(...) detém esse poder (legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos) para assegurar a ordem interna — ou seja, garantir a propriedade dos contratos —, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social” (Bresser Pereira, 1997: 22). Essa citação nos permite afirmar que a proposta do governo leva à concepção do Estado

mínimo, característico da ideologia neoliberal. O neoliberalismo identifica o Estado como ineficaz, parasitário e predador; nesse sentido, a única alternativa possível para garantir a liberdade do mercado e, conseqüentemente, o desenvolvimento é reduzir o Estado às suas funções exclusivas. Dessa forma, apesar de, no discurso, o governo criticar o neoliberalismo, a sua proposta de reforma do Estado é a aplicação do receituário proposto pelo Banco Mundial.

Os três eixos básicos, sob os quais está estruturada a reforma do Estado brasileiro, estão em acelerado processo de implantação. A privatização, um dos carros-chefe do governo para promover a arrecadação de recursos a fim de equilibrar a economia, tem se mostrado muito eficiente para formar novos monopólios privados, principalmente nos setores dos monopólios naturais como o saneamento e a energia elétrica. A “publicização” que é “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” com a função de gerenciar e de executar serviços como a administração de hospitais, universidades, etc.; estas organizações sociais serão financiadas pelo Estado mas administradas por grupos privados sem fins lucrativos. E a terceirização “é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio” como a limpeza, processamento de dados e o transporte. Baseado nesses três eixos básicos, o governo redefine as suas áreas de atuação, distinguindo as atividades exclusivas do Estado, dos serviços sociais e científicos e da produção de bens e serviços para o mercado.

As atividades exclusivas do Estado são as funções de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas e fomentar. Nessas funções há, verticalmente, um núcleo estratégico e, horizontalmente, as secretarias formuladoras de políticas estatais de caráter centralizado, as agências executivas descentralizadas e as agências reguladoras, autônomas para definir os preços de mercado em situações de monopólio natural ou “quase natural”.

Os serviços sociais e científicos serão financiados pelo Estado e prestados por organizações não-estatais, dentre elas temos “as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, (...)”. Bresser Pereira entende que essas atividades têm um caráter competitivo e não se enquadram nas funções que envolvem o poder de Estado, dessa forma podem ser financiadas pelo Estado mas gerenciadas pela iniciativa privada, disputando clientela, numa condição de “quase-mercado”. Essas organizações serão de direito privado mas voltadas para o “interesse geral”, “não fazem parte do aparelho do Estado, não estão subordinadas ao governo, não têm em seus quadros funcionários públicos, não são estatais”.

Quanto ao controle social, Bresser Pereira apresenta três formas de controle: aquele exercido pelo mercado através da competitividade, o controle do Estado através da fiscalização e do sistema jurídico e o controle da sociedade civil através de suas organizações, participando dos conselhos administrativos das organizações sociais, do processo eleitoral, dos plebiscitos, etc.

Os tipos de controle previstos pelo governo são informais, eventuais, baseados no critério da eficiência e da apresentação de resultados e sob a responsabilidade de instituições historicamente viciadas e questionadas pelas camadas populares. O controle previsto pelo governo visa ao enfraquecimento de mecanismos que apontam para uma ação coletiva e organizada das camadas populares e para participação no processo decisório da política estatal.

A proposta do governo FHC promove uma radical alteração no caráter dos serviços básicos até aqui prestados pelo Estado e na relação com os setores dominados. Os serviços essenciais como a saúde, a educação e o saneamento, que na Constituição Federal de 1988 são considerados "direito do cidadão e dever do Estado", são transformados em serviços sujeitos à competitividade e à lógica do mercado, que o Estado não assume o compromisso de oferecer diretamente à população. A prestação desses serviços pelas "organizações sociais" é uma clara transferência do patrimônio público para as mãos de particulares, considerando que o financiamento, o patrimônio e os funcionários têm como origem o Estado. Os funcionários (chamados de "burocratas sociais²") serão estatais mas sem o regime jurídico público; o financiamento seguirá a lógica de competitividade e apresentação de resultados administrativos; o controle social será limitado visto que os usuários não terão acesso ao conselho administrativo. A fiscalização dessas organizações será efetivada pelas próprias agências do Estado segundo o critério de resultados³.

Pietro (1998) alerta para os riscos que as mudanças em andamento podem trazer aos direitos do "cidadão" e ao patrimônio público. O primeiro risco apontado é quanto à insegurança jurídica provocada pela ineficiência e lentidão do Poder Legislativo na apreciação das emendas, pelo excessivo fortalecimento do Poder Executivo, demonstrado pelo número de medidas provisórias e pela deficiência do controle do Poder Judiciário. O segundo risco decorre da criação das "organizações sociais" em virtude da transferência a estas instituições de atividades, bens públicos, móveis e imóveis e até parcela do orçamento. Estas "organizações sociais", por não estarem sujeitas às normas do direito administrativo, ficam livres da obrigação de concurso público, de controles formais por parte do Estado, ficando sujeitas apenas à avaliação dos resultados. Para a autora "é a *res pública* que está sendo privatizada, porque está sendo posta nas mãos do particular para ser administrada, pretensamente, no interesse público, sob as regras predominantemente do direito privado".

Ainda que se concorde com as observações de Pietro, é necessário observar que apesar de o Estado burguês se apresentar como representante dos interesses gerais da sociedade, todo o seu aparato político-institucional tem sido utilizado no sentido de garantir os interesses das classes dominantes. A ampliação dos espaços de participação ou a implementação de políticas estatais de recorte mais social não retira o seu caráter de classe.

2. Bresser
Pereira
denomina os
servidores
públicos
ligados aos
serviços
sociais como a
saúde,
educação de
*burocratas
estatais.*

3. No
incidente da
falta de
fornecimento
de energia
elétrica pela
Light, FHC
declarou,
através do
porta-voz da
Presidência da
República, que
os problemas
de
fornecimento
de energia
elétrica no Rio
"deixaram de
ser uma
questão do
governo" visto
que a
fiscalização e
regulação do
setor estão sob
a responsa-
bilidade da
Aneel —
Agência
Nacional de
Energia
Elétrica (*Folha
de S. Paulo,*

Finalmente, a apresentação da proposta de reforma de Estado, nas palavras do ministro, é bastante elucidativa quanto ao papel do “novo” Estado: “Em síntese, a governança será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o *Estado se tornar mais forte embora menor*: (a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; (b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; (c) mais forte estrategicamente, *dotado de elites políticas capazes de tomar decisões políticas e econômicas necessárias*; e (d) *administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada*” (Bresser Pereira, 1997: 44, grifos nossos).

Pontos para uma conclusão

O governo FHC, ao apresentar a reforma como essencialmente administrativa e autônoma de qualquer pressão política, ao mesmo tempo em que aponta a politização das demandas por políticas sociais como elemento prejudicial à eficiência do Estado,⁴ desloca o eixo da discussão para a relação custo/benefício, evitando qualquer questionamento ao processo de exclusão em curso, com a privatização de serviços essenciais e a desregulação da economia.

Nesse processo, os direitos e a universalização dos serviços conquistados pelas classes subalternas, contidos na Constituição Federal de 1988, são o principal alvo institucional sobre os quais incide a ofensiva neoliberal. Segundo os partidários dessa política, na Constituição Federal de 1988 há excesso de direitos, de participação e de descentralização, dificultando o processo decisório, onerando o Estado e saturando a agenda pública com o aumento da demanda por gastos sociais. O aumento das demandas provocadas pelo alargamento da participação política, combinado com a incapacidade do governo em dar respostas às pressões da sociedade provocou uma situação de ingovernabilidade. Como solução é proposto se “desconstitucionalizar” e se despolitizar as matérias sociais, transferindo-as para as leis ordinárias.

Quanto ao “excesso de participação”, o discurso da necessidade de parceria do Estado com a “sociedade civil” ofusca as medidas no sentido da redução dos espaços de participação, com poder decisório, das classes subalternas. Quando o presidente Fernando Henrique Cardoso faz o discurso da participação política do “cidadão” no governo, refere-se a mecanismos de legitimação de suas ações. A parceria prevista envolve apenas o consentimento às medidas de redução dos gastos sociais como alternativa para diminuir a dívida pública.

A participação política está prevista apenas nos moldes tradicionais da democracia representativa, através do sistema eleitoral. Entretanto, este sistema não garante que os interesses das camadas populares sejam considerados, nem tão pouco que seus representantes legítimos estejam

18/2/98). Essa declaração do presidente é paradigmática quanto às intenções do governo em garantir o acesso aos bens de consumo coletivo. Apesar da agência ser ligada ao Ministério de Minas e Energia a lógica da autonomia do mercado e das instituições privadas prevalece em detrimento do direito do “cidadão”.

4. O governo somente está imune às pressões políticas das classes subalternas. Para aprovar as reformas da previdência e administrativa ofereceu como recompensa pelos votos a seu favor recursos orçamentários. Como exemplo, o Ministério da Saúde “garantiu para Estados e

prefeituras a assinatura de convênios em valor equivalente a 80% do previsto nas emendas da área da saúde no Orçamento de 97. Para o saneamento o percentual chegou a 85% (Folha de S. Paulo, 24/3/98).

nestes fóruns. O Poder Legislativo, além de não possuir nenhum mecanismo de controle, por parte das camadas populares, sobre o mandato dos parlamentares, tem sido alvo de inúmeras denúncias de corrupção e da falta de independência diante do executivo.

No Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, assim como na ditadura militar, ocorre uma prevalência do executivo sobre o legislativo. A prática de governar através de decretos-leis foi mantida após a Constituição de 1988, agora com o artifício das medidas provisórias. Para se ter uma idéia, no governo FHC são editadas em média duas medidas provisórias por dia⁵ (Folha de S. Paulo, 21/12/96).

O novo processo de recentralização das decisões e exclusão dos setores populares do processo decisório das políticas estatais fica mais claro no momento em que a proposta de reforma não especifica os mecanismos de controle social permanentes e deixa para instâncias eventuais e estatais, como o Ministério Público, o Procon e o legislativo, a responsabilidade pela fiscalização das ações dessas agências executivas. Nesse processo, o governo retira os atuais e limitados mecanismos de controle dos setores populares e sindical enquanto institui outros mecanismos, desta vez do Estado sobre a sociedade, a medida em que estabelece novas bases para a relação Estado/classes subalternas.

O processo de descentralização inaugurado com a Constituição Federal de 1988 é visto como ameaça ao pacto federativo, visto que aumentaria os gastos com a fragmentação organizacional e territorial do aparelho do Estado. Como alternativa é apresentada a centralização de poderes no nível federal e no executivo.

A União sempre assumiu parcelas significativas das capacidades financeiras e administrativas, concentrando nas mãos do governo federal os principais tributos e fontes de recursos e as instituições e os profissionais formuladores de políticas sociais. Esse modelo de gestão, que conferiu ao governo federal muitos poderes diante das esferas subnacionais, ficou parcialmente ameaçado com o modelo de descentralização.

5. Estatística das medidas provisórias. Sarney: 138 MPs em 1.825 dias de governo, ou seja, 1 a cada 13 dias. Collor: 160 MPs em 870 dias de governo, ou seja, 1 a cada 5 dias. Itamar Franco: 505 MPs em 790 dias de governo, ou seja, 1 por dia. FHC: 1.024 MPs, ou seja, 2 por dia (Folha de S. Paulo, 21/12/96).

Digo parcialmente ameaçado dado que os diversos modelos de descentralização encaminhados pelas esferas subnacionais apresentam várias fragilidades institucionais e debilidades na prestação dos serviços e, no aspecto da relação de poder com o governo federal, poucas mudanças ocorreram. Uma das características da descentralização no Brasil é que a iniciativa partiu das esferas subnacionais, preocupadas em impor limites ao poder central e adquirir mais recursos para seus projetos locais e dos setores populares interessados em democratizar as relações de poder. A União não tomou nenhuma iniciativa no sentido de coordenar um processo de descentralização de âmbito nacional. Com a crise econômica, o governo federal adota medidas para recentralizar os recursos e descentralizar a prestação de serviços sociais, repassando aos estados e municípios a responsabilidade em atender às demandas sociais.

Nesse sentido, no caso brasileiro, pela herança autoritária de nossos governos que sempre conviveram com as práticas clientelistas incentivadas pela gestão centralizadora, a descentralização tem sido uma bandeira associada à democratização das ações do poder público e uma estratégia para a participação das camadas populares nas decisões políticas estatais.

Hoje, o principal desafio das classes subalternas é barrar o processo de exclusão política e social desencadeado pela proposta do governo, dado que em quaisquer dos eixos dessa reforma ocorre a diminuição de pessoal, a mudança na carreira do funcionário público e a alteração do caráter de prestação de serviços. O Estado deixa de ser prestador de serviços e mantém o que historicamente sempre fez: ser subsidiador da iniciativa privada em áreas historicamente consideradas como de competência pública.

Assistimos ao mais novo processo de reorganização dos interesses burgueses encaminhado pelo Estado. As exigências de flexibilidade e controle da força de trabalho, demandadas pela atual fase de reestruturação produtiva capitalista, colocam o Estado como o principal agente desencadeador do processo de reorganização da dominação burguesa. Mais do que nunca, o Estado assume uma função central nesse processo e, embora esteja sendo promovida uma série de mudanças nas políticas estatais, “isso não significa que, em alguns aspectos — em particular no tocante ao controle do trabalho — , a intervenção do Estado alcança hoje um grau bem mais fundamental (Harvey, 1993: 161).

Desta forma, embora esta nova fase de desenvolvimento do capitalismo provoque um enfraquecimento dos Estados nacionais, ainda assim, ao Estado cabe um importante papel no processo de reprodução do capital e de dominação ideológica. Para cumprir esse novo papel se exige um Estado forte “em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (Anderson, 1996: 11).

É por esse motivo que a reforma do Estado, em curso no Brasil, segue a direção da desregulamentação da economia, da flexibilização do trabalho, da redução dos gastos sociais, da privatização das empresas estatais, dentre outras. Para atrair investimentos, o Estado se utiliza do seu papel de regulador, fazendo do rebaixamento salarial sua principal moeda.

Ideologicamente, a ofensiva neoliberal tem sido potencializada pela atual fragilidade do movimento operário, provocada pelo aumento do desemprego. Os representantes da burguesia no governo ressaltam a necessidade de efetivar a cidadania através do empenho da participação de “todos” nas medidas para sair da crise. Assim, toda a nação é convocada e intimada a aceitar as medidas neoliberais como única alternativa. O Estado se mostra aberto à participação do “cidadão”, desde que seja para aceitar a sua cota de sacrifício.

Nesse processo de reestruturação da economia capitalista e, conseqüentemente, do Estado capitalista, a igualdade e a liberdade, principais pilares ideológicos da democracia burguesa, estão colocadas em

xeque. O modelo atual provoca o aumento da desigualdade social e da concentração de renda e sem políticas estatais compensatórias e democráticas observamos o aumento da pobreza, da criminalidade, da violência, o esvaziamento dos espaços de participação e, conseqüentemente, a formação de um *apartheid* social cada vez maior.

Dessa forma, o aumento da desigualdade social e a repressão às manifestações operárias têm dificultado ao Estado manter o discurso de que todos são iguais e, portanto, cidadãos. A todo momento se tem notícia de ondas de repressão e discriminação aos latinos, aos hispânicos, aos orientais, etc., que buscam alternativas de emprego nos países desenvolvidos. No Brasil, os exemplos vão desde o trabalho escravo, à exploração do trabalho infantil e à discriminação dos nordestinos.

O discurso do Presidente FHC exaltando a liberdade do mercado e a eficiência do Estado, como condição para a realização da democracia, contrasta com a exclusão de milhares de pessoas do acesso aos bens coletivos. O incentivo do Estado ao processo de acumulação capitalista, sem mecanismos de proteção social aos trabalhadores, tensiona a democracia burguesa e a participação popular que tende a lutar pela distribuição de renda e pela ampliação do acesso aos serviços. Percebemos que a preocupação maior não é o tamanho do Estado, considerando que os gastos para manter a economia estável continuam altos, mas é a participação das camadas populares e sua respectiva demanda por gastos sociais.

No Brasil, apesar da discussão da democracia ter sido revigorada, nestas últimas décadas, por setores da direita e da esquerda, o debate tem girado em torno das liberdades políticas e civis. A materialização da democracia via acesso aos bens coletivos e à melhoria das condições de vida é deixada em segundo plano. De um lado, os setores burgueses apontam a liberdade de mercado e o sufrágio universal como o ápice do sistema democrático, enquanto os setores da esquerda a limitam à institucionalização das regras do jogo que, uma vez estabelecida, adquire um caráter de irreversibilidade.

Nesse momento de ofensiva neoliberal manter a discussão da democracia nos marcos do regime político e da separação entre Estado/mercado/sociedade civil “constitui um sério equívoco e uma inadmissível capitulação ideológica diante das posições formalísticas do neoliberalismo” (Borón, 1996).

“Mas sua necessária valorização não pode ignorar que em sua concretização histórica a democracia — tanto na periferia do capitalismo como em seu núcleo mais desenvolvido — sempre é encontrada entrelaçada com uma estrutura de dominação classista, que impõe rígidos limites a suas potencialidades representativas e, em maior medida ainda, às possibilidades de autogoverno da sociedade civil” (Borón, 1996: 69).

Hoje, o desafio das camadas populares está em resgatar a unidade sócio política e econômica da democracia. Manter como horizonte político os atuais espaços de participação implica compactuar com o projeto de controle social da burguesia e com as relações de desigualdades sociais.

Sem um projeto societário alternativo que ultrapasse a conquista de espaços políticos controlados pelo Estado, as camadas populares se expõem ainda mais ao processo de cooptação em curso através do discurso neoliberal.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Lúcio Flávio de. (1997a). "O Estado em questão: reordenamento do poder". In: *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo: Educ.
- ANDERSON, Perry. (1996). "Balanço do neoliberalismo". In *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra.
- BORÓN, Atílio. (1994). *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1996). "A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal". In: Sader, Eder e Gentili, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra.
- BORJA, Jordi. (1998). *The role of the citizen in the State reform*. Ministério da Administração e Reforma do Estado. São Paulo.
- BRASIL. (1988). *Constituição Federal (1988)*. Brasília: Tecnopriah.
- CHESNAIS, François. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- ESCOREL, Sara. (1993). *Elemento para análise da configuração do padrão brasileiro de proteção social: o Brasil tem um welfare State?*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/ENSP.
- HARVEY, David. (1993). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- LEITE, José Corrêa. (1996). "Reformas democráticas e contra-reformas neoliberais". In: *São Paulo em perspectiva*. vol. 10, nº 4.
- PETRAS, James. (1997). "Os fundamentos do neoliberalismo". In: *No fio da navalha*, São Paulo: Xamã.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1997). *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cardenos do Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. (1998). *Cidadão e sua defesa. A "res pública" e sua defesa*. Ministério da Administração e Reforma do Estado. São Paulo.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (1998). *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Ministério da Administração e Reforma do Estado. São Paulo.
- SEADE, Fundação. (1996). *São Paulo em perspectiva*. São Paulo.