

Crise do Estado e a publicização no Brasil: Ensaio crítico de política contemporânea

Jeferson Dytz Marin

Doutorando em Direito – Unisinos-RS;
Mestre em Direito – Unisc-RS;
Especialista em Direito Processual – UCS-RS;
Professor da graduação e pós-graduação – UCS-RS;
Membro do IEM, do IHJ e do Partenon Literário.
Bento Gonçalves – RS [Brasil]
Jdmarin@ucs.br

Karen Irena Dytz Marin

Mestre em Direito – Unisc (RS);
Professora – UCS.
Bento Gonçalves – RS [Brasil]
kidmarin@ucs.br

▼ O Estado está em busca de identidade, uma vez que se encontra em crise, em razão do novo modelo globalizado que vem se consolidando. As políticas neoliberais, antes furiosamente enfrentadas pela esquerda mundial, hoje, foram incorporadas nos governos sociais-democratas e até nos países europeus, governados por (neo) socialistas. A publicização das políticas públicas – especialmente no que tange às Organizações Sociais – revelou-se um projeto repleto de expectativas, mas cambaleante em realizações dotadas de efetividade social. Encontrar alternativas para viabilizar essa política pública, que representa importante mecanismo de combate à inefetividade do Estado, é o desafio que se põe.

Palavras-chave: Crise. Estado. Governança. Plano Diretor da Reforma do Estado. Políticas públicas.

1 Introdução

Nesse ensaio científico, buscar-se-á a evidenciação da publicização como uma política pública complexa, proposta originalmente no governo Fernando Henrique Cardoso e que foi estendida aos governos que o sucederam.

A crise do Estado, fenômeno que abala de modo praticamente universal o *welfare state*, tem sido enfrentada com propostas vindas do neoliberalismo – que propõe justamente a redução da estrutura do Estado, e, conseqüentemente, dos mecanismos de bem-estar social, como forma de a administração alcançar estabilidade e como meio de retomar o desenvolvimento.

No Brasil, a exemplo de outros países do mundo, foi encetada uma política de transferência de atividades de utilidade pública para o setor privado – a publicização. Essa política, iniciada de uma maneira tosca e um tanto mal-orientada por Fernando Collor de Mello, teve melhor desenvolvimento no governo de Fernando Henrique Cardoso – sem que, no entanto, chegasse ao termo pretendido.

Políticas públicas assim estruturadas, como a vista no Plano Diretor da Reforma do Estado, causam uma expectativa de sucesso; mas, apesar de terem provocado mudanças no Estado Brasileiro, elas jamais chegaram aos níveis inicialmente almejados.

A tentativa de implementar a publicização tem traduzido um afã contínuo, motivado no reconhecimento de um Estado débil, que não consegue alcançar a eficiência pretendida. A transferência de atividades administrativas, típicas do privado, por si só, não representa a panaceia para todos os males, pois, embora possa contribuir com alguns aspectos da gestão, também traz consigo patologias. Se a improbidade está presente no Estado é também porque existe um assédio permanente do privado, que, seduzindo o público, contribui para a ineficiência, na medida em que a migração de divisas retira recursos das políticas sociais, econômicas e de manutenção do Estado.

Ademais, o mote histórico – e cá se diga, acertado – de que o Estado não pode ser eficiente, alçou a iniciativa privada à categoria divina, como se ela fosse a baluarte da redenção estatal. Contudo, as agruras, identificadas especialmente na perda do foco, também são significativas, na medida em que a coisa pública não pode ser igualada à privada, firmadas, portanto, em metas assaz diversas. O poder público não pode ser medido apenas pela eficiência financeira. Esse é o ponto de correção de rumo que merece ser observado com o propósito de mudar a tendências que se apresentam.

2 A crise do Estado: busca da identidade perdida

O Estado, e, por conseguinte, suas instituições, vive uma fase prolongada – ao menos em termos da história do século XX – de crises que se sobrepõem e se sucedem, minando ideias e estruturas construídas por meio da discussão e pressão social, para dar espaço à ascensão do capital, como um ser disforme e onipresente, que vai estendendo seus tentáculos nos mais longínquos rincões do mundo e deita raízes sobre o solo fértil das necessidades modernas, matando aos poucos as conquistas dos trabalhadores.

E no nosso entendimento, o Direito é pivô desse fenômeno, quando permite que seu pináculo – a Constituição – seja a primeira vítima da onda liberalizante, que, sempre é bom lembrar, age sobre a sociedade desde os tempos da Revolução Francesa, mas jamais, como agora, com tanta força.

Evidenciada a crise constitucional e da administração do Estado e de suas estruturas de bem-estar social é corolário desse mesmo processo erosivo... Portanto, a crise do Estado começa com a crise constitucional.

Logo, alguns elementos precisam ser de logo alvo de elaboração das devidas distinções; e o princípio que norteia a introdução à compreensão da crise da ordem Constitucional é a simplicidade perdida.

Todo grupo social tem um objetivo em sua existência e constituição. Na sua maioria, esses objetivos vêm expressos na Constituição escrita ou

nos princípios consuetudinários que regulamentam e fundamentam a ordem jurídica dos Estados. Na clara definição de Canotilho, “[...] por constituição moderna entende-se a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político.” (2005, p. 40)

Häberle ainda tenta evidenciar o que pensa ser a Constituição, dando lugar a comentários que mais nos parecem com um ideal de um “dever-ser”:

La Constitución constituye el poder y lo limita. No es sólo un texto jurídico, sino también un contexto cultural. Comentarios, textos, instituciones y procedimientos simplemente jurídicos no llegan a abarcarla. La Constitución no es solo un orden jurídico para juristas, que éstos debieran interpretar de acuerdo con las viejas y nuevas reglas de su oficio. Actúa esencialmente también como guía para no juristas: para ciudadanos y grupos. No es la Constitución sólo un texto jurídico o un entramado de reglas normativas sino también expresión de una situación cultural dinámica, medio de la autorrepresentación cultural y fundamento de sus esperanzas. (1998, p.46)

Nem sempre, todavia, os objetivos declarados correspondem à realidade pretendida. A discrepância entre objetivos reais e os declarados, com o passar do tempo, acaba por evidenciar uma crise na efetividade do texto escrito, muito mais do que no caso da tradição consuetudinária.

Desse ponto de vista, a crise de efetividade é óbvia e natural.

Como diz Bolzan de Moraes, o significado da acima chamada crise constitucional está justamente na constatada desmaterialização do poder da Constituição.

Já as novas crises, que ora propomos sejam pensadas, significam a fragilização dos instrumentos jurídico-políticos de ordenação

do poder político e de organização estrutural da sociedade a partir da juridicização hierarquizada da política por intermédio do conhecido Estado Constitucional consolidado no projeto liberal revolucionário, cujos contornos foram sendo ajustados ao longo dos dois últimos séculos, desde as Constituições modernas – americana e francesa – de perfil liberal clássico até o constitucionalismo social oriundo da Segunda década do século vinte, para chegarmos nas Constituições Dirigentes e sua “flexibilização” em tempos ditos neoliberais. (2002, p. 6)

Em um primeiro momento, é possível, a quem tenha interesse e competência – institucional – para tanto, inserir no texto constitucional normas e princípios com enunciação a escolher. Isso porque a enorme complexidade do Direito, que se faz incompreensível à massa, objeto de discussões intermináveis nos foros dos iniciados em sua Ciência, proporciona um senso por demais etéreo de sua finalidade e conteúdo, o que, por sua vez, faz passar despercebido a representação de certos “interesses”¹, o que jamais ocorreria se o sistema jurídico fosse simples e primitivo.

Os objetivos da sociedade, claros e bem definidos, estão presentes, de forma constante, na vida de cada indivíduo; todos sabem porque estão ali naquela sociedade e porque o grupo precisa existir. Logo, a inserção de qualquer norma no pacto social precisa estar fundamentada em uma necessidade real e coletiva.

Quem nasceu primeiro: a discrepância entre princípios declarados na Constituição e as pretensões reais da elite liberal, ou a crise de governança do *welfare state*? Essa não é, seguramente, daquelas questões insolúveis. Parece muito mais que as aspirações burguesas de 1789 é que impulsionaram a herança liberal, ora de maneira mais incisiva, ora em recesso, sob o impacto das necessidades econômicas e do período de guerras da primeira metade do século XX; e não conseguiram impedir o degrau evolucionário do *welfare state*.

Não só por exigência do aperfeiçoamento da democracia, cada vez mais vista como um governo do povo, pelo povo e para o povo, mas seguramente também por influência das ideias de Keynes, para quem as despesas públicas eram um dos principais reguladores econômicos e, seguramente, o maior motor da economia privada, os Estados ao redor do globo adentraram, no pós-guerra, em uma fase de absorção e desenvolvimento de serviços; e o gigantamento da máquina estatal foi a consequência imediata dessa política.

Além disso, os movimentos políticos socialistas e anarquistas certamente influíram no abrandamento do capitalismo, que se viu obrigado a fazer concessões aos trabalhadores como forma de aliviar as pressões produzidas pelas manifestações sociais.

Como bem lembra Fiori, esse e outros fatores constituíram a sustentação do *welfare state*:

- 1) Fatores econômicos, como: a disseminação do conceito da linha de produção de Ford; o agrupamento suprapartidário em favor do crescimento e do pleno emprego; a ascensão dos conceitos econômicos keynesianos; a manutenção de um forte ritmo de crescimento econômico, e a conseqüente apropriação fiscal, direcionada para a política social.
- 2) O estabelecimento de um ambiente econômico global, em decorrência dos acordos de Bretton Woods, que permitia a conciliação do desenvolvimento do *welfare state* e da estabilidade econômica;
- 3) A solidariedade intranacional, nos países emergentes da guerra, e depois supranacionais, no ambiente do novo arranjo geopolítico;
- 4) O desenvolvimento da democracia partidária e de massa, via de cuja concorrência eleitoral os trabalhadores puderam exercer maior influência no desenvolvimento de políticas de *welfare*. (1995, p. 8)

Ou seja, uma série de elementos conjunturais obrigou o capitalismo a recuar e, porque não dizer, naquela era histórica, beneficiar-se da ação estatal.

Tudo isso mudou, no entanto, quando, no final do anos 1970, a teoria neoliberal começou a obter expressão política e alcançou, em rápida sequência, três enormes vitórias que a transferiram definitivamente para o campo prático e, posteriormente, sustentaram a onda neoliberal ao redor do globo: as eleições de Margareth Thatcher, em 1979 (UK); de Ronald Reagan, em 1980 (USA); e de Helmut Kohl, em 1982 (Alemanha Ocidental).

O neoliberalismo veio impondo a visão de minimalização do Estado, e conseqüentemente, da eliminação ou redução de suas estruturas de bem-estar social; as ferramentas desse processo foram, de uma forma geral, a transferência, para a iniciativa privada de setores da atividade estatal que pudessem ser desenvolvidos com fins lucrativos e a reforma das relações do Estado com seus servidores. O Estado Mínimo liberal busca tutelar apenas alguns elementos básicos da constituição de qualquer grupo social: a defesa da legalidade (pela Polícia), que busca, entre outras finalidades, garantir a propriedade privada; uma educação rudimentar e voltada aos interesses industriais e comerciais imediatos; e as funções básicas do Poder tripartido, embora muito mais entrecruzadas em suas antigas bases de exclusividade.

A posição ideológica neoliberal apresentava os serviços públicos como intrinsecamente ineficientes e incapazes de atingir o desenvolvimento necessário para proporcionar a universalização do bem-estar social; e, de fato, em razão da crise econômica que passou a pressionar o caixa dos governos, os investimentos sociais, mais abundantes nas décadas de extraordinário crescimento do pós-guerra até a década de 1970, passaram a definhar, causando a impressão de que o Estado estava incapacitado para acudir seus cidadãos. Ou seja: na verdade, a crise de governabilidade vem da crise econômica, e não de fatores da funcionalidade intrínseca dos serviços públicos.

Além disso, a pressão dos gastos sociais na balança orçamentária pública começou a ser vista como um fator de desequilíbrio econômico,

e que impedia qualquer país de reentrar em prosperidade. Fiori ilustra o raciocínio, com uma história protagonizada pelo Ministro de Educação da França, durante a greve estudantil de dezembro de 1994. Dizia ele: “Se eu lhes der mais professores e verbas, que é o que vocês querem, saibam de uma coisa: estarão abalando a credibilidade das contas públicas francesas e, por conseguinte, a saúde do franco e, por conseguinte, estarão abalando a credibilidade da economia francesa no mundo.” (1997, p. 211).

O que seria, então, das políticas públicas de bem-estar social? Deixariam de existir? Ou a política pública se resumiria a permitir a exploração privada da previdência e assistência social, da saúde e da educação e das organizações produtoras de bens e serviços comuns para o mercado?

O Brasil seguiu, até certo ponto, a via que foi oferecida ao mundo: a minimalização do Estado e a publicização de serviços que poderiam ser prestados por ele, tendo como precursor o ex-presidente Fernando Collor de Melo, defensor incondicional da abertura econômica e das políticas neoliberais.

De qualquer sorte, hoje, seria demasiado insuficiente dividir o mundo entre neoliberais e social-democratas – segmentação da qual ainda participaram os socialistas da Ilha de Fidel ou a China agora aberta ao capital de consumo – ou em crítico-deliberativos, comunitaristas e liberais... Enfim, qualquer classificação proposta pelos teóricos políticos da atualidade revela-se insuficiente, pois o Estado não sabe mais qual sua identidade.

Enfim, a política globalizada – muito mais acentuada no viés econômico, é verdade – vitimou o sistema financeiro de todos os países do globo, expondo-os a uma vulnerabilidade sem precedentes na história. Nessa esteira, é notória a priorização das áreas econômicas dos atuais governos, entretanto, diante essa realidade, o desafio é encontrar espaço para execução de políticas públicas que resgatem o déficit social que vem se acumulando ao longo dos anos.

3 Políticas Públicas e o Plano Diretor da Reforma do Estado: a expectativa e a inefetividade

Vallés define política pública como um “[...] conjunto inter-relacionado de decisões e não-decisões, que têm como foco uma área determinada de conflito ou tensão social [...]” (2002, p. 377). Ou seja, a política pública possui forte ligação com a demanda social, por assim dizer, quase que uma relação de causa e efeito – afinal, quando um dado conflito adquire importância, acaba sendo objeto de estudos que podem levar à execução de uma ação programada.

Como o contexto dos anos 1990 bem indica, a crise de governança, criada pelo colapso econômico que pressionava o orçamento público era um desses conflitos sociais de larga escala que exigia a formação de uma série de políticas para seu enfrentamento. Suas consequências e manifestações mais perceptíveis, como o déficit da Previdência Pública e a preponderância das despesas com remuneração de pessoal, além da ineficiência dos serviços públicos, que começava a tornar-se crônica, foram um prato cheio para os políticos neoliberais brasileiros – que obtiveram a formação do Plano Diretor da Reforma do Estado, que pode ser visto, sem embargo de suas características liberais, como um dos baluartes da política neoliberal.

Isso, por óbvio, não conta a favor de sua real eficácia e da adequação de suas metas e objetivos aos melhores interesses nacionais; mas é inegável que o grau de estudos prévios e de formalidade do dito plano lhe concedem um *status* especial, principalmente do ponto de vista da transparência.

Vallés, em uma elaboração que se mostra afeiçoada à realidade, estabelece os passos típicos da formação de uma política pública – alguns deles podem ser reconhecidos no PDRE, como veremos:

1. Iniciação – detecção do problema e incorporação à agenda – Um problema recebe a atenção política à medida que se caracteriza pela discrepância entre percepção efetiva e expectativa (percebido e espe-

rado). Assim, a intervenção pública pode ser provocada uma vez que exista uma delimitação, caracterização e entendimento do problema, que o torne “tratável”.

2. **Elaboração** – formulação de alternativas e seleção de respostas – a seleção das soluções dar-se-á, para o autor, de acordo com quatro modelos básicos, que relacionam a disponibilidade de meios de execução com o objetivo pretendido: a) Racionalidade radical – otimização; b) racionalidade limitada – satisfação razoável; c) processo incremental – compromisso; e d) processo de *garbage can* – casualidade.
3. **Implantação** – colocação em prática – Nesta fase, as condições reais do Estado devem ser analisadas como pressuposto para a efetivação de uma política: disponibilidade financeira, problemas de coordenação e organização e variáveis ambientais. Na implantação de uma política, as decisões não devem predominar na forma autoridade – aplicadores (top-down), mas sim, na forma base-vértice (bottom-up).
4. **Avaliação e sucessão** – decisão sobre a continuidade. Uma política implantada deve ser revisada e submetidos à análise os seus resultados, a fim de verificar a conveniência de sua continuação. Nem sempre é possível tal avaliação, não só em função da resistência dos governos como por dificuldades pragmáticas, de caráter técnico e instrumental. (BRASIL, 1995)

Sem dúvida os degraus 1 e 2 foram cumpridos, posto que a própria publicação de um instrumento como o PDRE mostra, em sua materialidade, que o Governo já estudou um problema e já selecionou as alternativas que lhe pareceram adequadas, à luz de suas cores ideológicas.

No entanto, a implantação e a sucessão do dito plano é que parecem ter sofrido solução de continuidade – posto que para um observador qualificado, fica evidente que a maior parte das metas do PDRE jamais se concretizou.

E aqui é que entra a importância da noção de capital social – pois desde Collor, os governos brasileiros descapitalizaram continuamente sua relação com o funcionalismo público e com a população.

Putnam, citado na obra de Schmidt, define o capital social como “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas [...]” (PUTNAM apud SCHMIDT, 1993, p. 19). Diz ainda Schmidt que “[...] o capital social tem, como núcleo, a confiança intersubjetiva, que se traduz em relações de reciprocidade e de cooperação [...]” (SCHMIDT, 1993, p. 19). Confiança intersubjetiva foi algo que jamais permeou as relações governo-funcionalismo desde que o neoliberalismo chegou às terras brasileiras.

O PDRE, e não sem justas razões, foi visto com tremenda desconfiança pelo funcionalismo público, pois, para eles, simbolizava praticamente a aniquilação de conquistas históricas. O *establishment* burocrático trabalhou silenciosamente a resistência contra as mudanças, eis que uma das principais metas da Reforma do Estado era a flexibilização das relações entre servidores e Estado. Não por acaso, o programa de publicização era o posto mais avançado dessa flexibilização, pois um número expressivo de cargos efetivos cederia lugar a contratos de trabalho sem as garantias estatutárias, notadamente a estabilidade no emprego.

A par disso, a oposição também mostrava uma forte desconfiança, com base no passado patrimonialista e clientelista do Estado brasileiro, de que a publicização não passaria de uma privatização disfarçada de órgãos públicos de alto interesse social. Sobre isso, disse Santos:

Esta concepção, ainda que aparentemente consistente e bem-intencionada, deve ser vista com a máxima das cautelas. Calcada num modelo de gestão implementado no Reino Unido a partir de 1986 por Margareth Thatcher, com a criação pelo governo britânico dos “corpos públicos não-departamentais”,

também chamados de “quangos – quasi autonomous non governmental organizations”, tem esta concepção, atrelada à noção de que as organizações públicas são atavicamente ineficientes, o condão de permitir um acelerado e profundo processo de fragmentação do Estado, e de seus mecanismos de responsabilização, a partir da criação de miríades de instituições que, despidas de forma jurídica pública, se tornam progressivamente avessas ao controle social e permeáveis à apropriação político-fisiológica. (1998)

Logo, o PDRE, enquanto política pública, mostrou-se um tanto adequado aos passos construtivos identificados por Vallés, mas distanciou-se, enquanto processo, da formação de capital social – muito pelo contrário, contribuiu para a erosão da confiança que existia.

4 A publicização de serviços e o PDRE – A onda neoliberal e a política pública relevante

Como viés prático da implantação do neoliberalismo, o Brasil deu vários passos em direção à minimização do Estado. O deposto Presidente Collor de Mello deu partida ao processo, iniciando o ciclo das privatizações e da extinção de organizações estatais; e incluiu essa tendência na agenda de políticas públicas brasileiras, de tal forma que permaneceram mesmo com a sua saída.

Assim, como resultado dessa política, ao longo dos anos 1990, o Estado deixou de intervir no domínio econômico por meio de suas empresas públicas e deixou de expandir qualquer iniciativa que envolvesse a ampliação do quadro de funcionalismo público.

Entretanto, tanto essas empresas quanto os demais organismos da administração direta e indireta adotavam, comumente, o regime contra-

tual de trabalho regido pela CLT. Esse regime, idealizado na Itália de Mussolini (TRENTIN, 1998), era destinado primordialmente a proteger interesses do trabalhador, e não do Estado. A consequência foi o festival de incorporações salariais, que originou servidores públicos superpagos, depois chamados de “marajás”.

Ao mesmo tempo, a Previdência Social, tendo como base os princípios assistencialistas e descurada da fundamental necessidade de entradas financeiras, gerava déficits que se acumulavam mês a mês.

Na Era Collor, foi iniciado um desmonte dessa estrutura, que sofreu um golpe profundo com a adoção do regime estatutário como o Regime Jurídico Único para regular as relações de trabalho dos servidores públicos. Tal evolução administrativa, todavia, foi descontinuada com a queda do malsinado governante, o que deu novo fôlego à corporação burocrática e permitiu a adaptação do regime estatutário aos antigos costumes.

Com o governo de Fernando Henrique Cardoso, os ventos de mudança novamente sopraram sobre a estrutura estatal, com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare). Esse Ministério, se avançou do ponto de vista programático, editando o importante Plano Diretor da Reforma do Estado, foi muito tímido na proposição e implementação de medidas para aperfeiçoar os serviços públicos, notadamente as Organizações Sociais. Essa timidez fica bem caracterizada na EC nº 19/98, que não fez constar do texto constitucional nem sequer a expressão “Organizações Sociais” – muito menos o fez quanto a um legítimo programa de publicização.

Por que a publicização, assim como concebida no PDRE, não conseguiu ser implantada? Essa é uma pergunta importante, se levarmos em consideração que o eminente estudioso da matéria, Prof. Bresser Pereira, esteve envolvido diretamente na estrutura governamental que possuía o poder e a competência para a realização dessa tarefa. O processo de publicização, bem como outros instrumentos e metas da introdução da Administração Gerencial do Estado, foram abortados silenciosamente na passagem do pri-

meiro para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em uma falha óbvia da 3ª (Implantação) e 4ª (Sucessão) etapas da gênese das políticas públicas como identificadas por Vallés.

Interessante trazer à baila, por ser esclarecedor no contexto deste estudo, a transcrição do seguinte trecho do PDRE:

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem executados pelo setor público não-estatal.

Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.

A transformação dos serviços não-exclusivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial. (BRASIL, 1995)

O PDRE praticamente identifica a figura da publicização como uma de suas possíveis expressões materiais – as Organizações Sociais.

A publicização consiste, no entanto, em um processo em que as atividades administradas diretamente pelo Estado de bem-estar social, de modo concorrente à iniciativa privada, são excluídas da administração pública, e transferidas ao setor público não-estatal – por muitos chamado de Terceiro Setor. O setor público não-estatal é um domínio híbrido, que envolve a compreensão de que o público pode ser distinto do estatal; o estatal e o privado não-lucrativo são compreendidos como público, isso se tiverem como atividade finalística a prestação de serviço público aos cidadãos, sob a supervisão e financiamento do Estado, que lhes exigiria, como contrapartida, uma atuação eficaz e eficiente, avaliada de acordo com critérios previamente estabelecidos.

O destino previsto pelo PDRE parecia bem mais ambicioso. No entanto, algumas circunstâncias são dignas de nota e ajudam a explicar a estagnação do processo de publicização.

A Emenda Constitucional nº 19/98, chamada de Emenda da Reforma Administrativa do Estado, em nenhum momento menciona a expressão “organizações sociais”, que permanece, até hoje, inexistente no texto constitucional. Ao contrário, e apesar de ter sido aprovada mais de três anos depois da publicação do PDRE, a EC 19 continua mencionando a tradicional expressão “administração pública indireta”, com exclusão apenas da especificação “fundacional”. Esse universo administrativo compreende as autarquias e fundações públicas, destinadas, na maioria das vezes, ao atendimento das finalidades especificadas no art. 1º da Lei 9.637/98.

A lógica do planejamento de um ordenamento jurídico como o nosso, com base no fundamento kelseniano da Lei Maior, indica que o Mare, ao preparar a Emenda Constitucional 19, deveria ter incluído as mudanças já incorporadas ao PDRE, estabelecendo normas de cunho programático que fundamentassem leis como a as 9.637/98 e 9.790/99 – e criando uma progressividade na implantação da reforma.

Do mesmo modo, o próprio art. 26 da EC 19, na parte destinada às disposições transitórias, também prevê um prazo amplo para o exame das entidades publicizáveis e a definição de seu futuro no processo de reforma do Estado: “Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.”

Essa falha de continuidade entre as ações ideológicas e as legislativas do Governo demonstra que pode ter ocorrido um equívoco relevante no processo de gênese da política de publicização; o Governo, idealizando um sistema, sem procurar, no entanto, envolver a participação dos diversos setores da sociedade, e nem mesmo do Congresso, abriu espaço para que se recusasse a positivação do novo sistema – uma falha no 3º passo da vertente da Política Pública de Vallés. A imposição autoritária da adoção de uma política (fluxo *top-down*) é um perigo para o sucesso da aplicação de uma política pública, e o Governo errou ao agir desse modo.

Além disso, a publicização, de uma forma ou outra, certamente teria um efeito contrário aos princípios liberais que a norteiam: grandes mercados poderiam estar sendo fechados, do ponto de vista da exploração comercial. Desses mercados, dois merecem especial destaque: o ensino superior e o sistema de saúde.

Com efeito, nada impediria um governo, imbuído de ânimo social, de publicizar universidades e hospitais privados, pela destinação de recursos públicos – a boa notícia – mas exigindo, em contrapartida, a *non-profitability* e a redução do custo do serviço ao destinatário final – as más notícias.

Isso não impediria a existência de entidades privadas lucrativas, mas restringiria seriamente seu mercado às camadas mais bem providas da sociedade. É nessa situação que o serviço das OS, regulado pelos Contratos de Gestão, ao menos conceitualmente, deveria apresentar qualidade superior por custos populares.

Logo, o principal filão de mercado que desperta interesse na prestação de serviços de utilidade pública pelo setor privado, o da “classe média”, estaria potencialmente fechado para entidades sem finalidades sociais.

Aqui, justamente, que se diagnostica a junção explicada por Morales (1999), que identifica o terceiro setor como um território conceitual em que o setor privado tem interesse em agir, mas não pode atender por completo à demanda, em razão das limitações mercadológicas (nem todos podem pagar pelo serviço) – e o setor público deve agir, mas é tolhido pela falta de recursos materiais, decorrente da crise de governança.

Essa divergência, entretanto, não deve ser vista como uma antinomia entre o Estado e o Mercado (KLIKSBURG, 1998), pois a acomodação de interesses capitalistas, sem embargo das metas sociais, é possível.

As políticas neoliberais, inegavelmente, permitiram um acirramento da monopolização no mundo todo, pois abriram espaço para a globalização dos mercados e para a eliminação de milhões de iniciativas locais.

O processo de publicização tangente à participação das organizações sociais na execução de políticas públicas, como dito alhures, foi projetado, mas travou na execução, pois são poucas as experiências bem elaboradas e exitosas, mormente em relação ao Brasil.

Hoje, diante da combatida capacidade de efetividade de serviços do Estado, é inegável que a participação do chamado terceiro setor poderia auxiliar para oferecer à população serviços públicos de qualidade. Entretanto, o que se tem buscado é o repasse sistemático de serviços essenciais à iniciativa privada – que detém mero interesse econômico e nenhum social – repassando ao usuário um significativo ônus com o aumento dos valores do serviço e, no mais das vezes, registrando poucos progressos qualitativos. As Organizações Sociais, que deveriam ser as grandes protagonistas dessa evolução – nas suas respectivas áreas de atuação –, foram praticamente alijadas desse processo.

5 Considerações finais

A política de publicização parece ter sido dotada de um grau de planejamento e análise poucas vezes observado na administração pública brasileira.

Por isso, merece estudos sua estrutura e seu processo construtivo – nunca esquecendo que o que se observa aqui é a forma da política, e não seu conteúdo – que podem levar a uma franca melhoria no estabelecimento de metas e planos governamentais para o futuro do Brasil; e que pode ser, porque não, aproveitados por um governo de inspiração socialista, para levar ao povo o bem-estar perdido na crise de governança que assola o país há tanto tempo.

O certo é que o Estado ainda busca sua identidade após longo período de guerra fria, quando capitalistas e socialistas se engalfinhavam na defesa de dois projetos de governo absolutamente antagônicos. Enquanto um privilegiava a liberdade o outro, a igualdade. A verdade é que nenhum dos dois modelos sobreviveu. Se Marx tinha razão quanto à derrocada do capitalismo, em razão da insuportabilidade do domínio dos meios de produção, enganou-se quanto ao êxito do socialismo, que sucumbiu ante o autoritarismo soviético. Ademais, temente de seu fim, o capitalismo abriu espaço à execução de políticas sociais compensatórias, dando azo ao surgimento do Estado Social.

A ineficiência dos serviços estatais assolava tanto um quanto outro regime. Com a onda neoliberal pensou-se que o mero desencargo de atribuições, com o repasse à iniciativa privada, solucionaria a questão. Pecou-se por não estabelecer mecanismos de controle adequados, além de “liquidar” atividades lucrativas que reclamavam maior prestígio por parte do Estado.

A política de publicização foi lançada. Até então, gerou mais expectativas do que resultados. Entretanto, parece louvável o empenho na busca de um aprimoramento que alcance viabilidade a essa política que pode oferecer amparo à tão combatida ineficiência do Estado.

Crisis of the State and publicization in Brazil: Critical essay of contemporary politics

The State is in search of identity, since it is in crisis because of the new model has globalised. Neoliberal policies before raged over the world, facing the left today, were incorporated into social democrat governments and even European countries governed by Socialists. The publicization of public policies – particularly in what relates to social organisations – proved a project full of expectations but cam-baleante achievements are recognized social effectiveness. Finding alternatives to the viability of such public policy represents an important mechanism for combating ineffectivity of State. This is the challenge.

Key words: Crisis. State. Governance. Plan of State reform. Public policies.

Nota

- 1 Para aproximar a Constituição dos anseios dos jurisdicionados, Peter Häberle propõe que todos aqueles que vivem a norma devam ser considerados como forças produtivas da interpretação, isto é, intérpretes *lato sensu* da Constituição, ou ao menos pré-intérpretes (*Vorinterpreteten*): “Toda atualização da Constituição, por meio da atuação de qualquer indivíduo, constitui, ainda que parcialmente, uma interpretação constitucional antecipada” (HÄBERLE, 1998, p. 15).

Referências

BOLZAN DE MORAIS, J. L. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. *A Jurisprudencialização da constituição*. A construção jurisdicional do estado democrático de direito. In: MORAIS, Bolzan de. *As crises do Estado*. Livraria do Advogado, 2008.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1995.

CANOTILHO, J.J.G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Lisboa: Almedina, 2005.

FIORI, J. L. *Estado de bem-estar social: padrões e crises*. Rio de Janeiro:UFRJ/IEI, 1995.

_____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

HÄBERLE, P. *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del estado constitucional*. Tradução de Ignacio Gutierrez Gutierrez. Madrid: Trotta, 1998.

KLIKSBERG, B. *Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. Trad. Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

MORALES, C. A. Provisão de serviços públicos através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: *o público não-estatal na reforma do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SANTOS, L. A. dos. *O programa de publicização e as organizações sociais*. Liderança do Partido dos Trabalhadores – Assessoria da Bancada – Em 14 de outubro de 1998. Disponível em: www.pt.org.br Acesso em 20.02.2008.

SCHMIDT, J. P. Capital social e políticas públicas. In: *Direitos sociais e políticas públicas – Desafios contemporâneos*. Tomo 2. Organizadores: Rogério Gesta Leal e Luiz Ernani Bonesso de Araújo. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2003.

TRENTIN, B. *Estado social não é um pai*. São Paulo: Carta Capital, ed. de 1º de abril de 1998.

VALLÉS, J. M. Las políticas públicas. In: *Ciência política: una introducción*. Barcelona:Ariel, 2002.

▼ recebido em 30 set. 2009 / aprovado em 24 nov. 2009

Para referenciar este texto:

MARIN, J. D.; MARIN, K. I. D. Crise do Estado e a publicização no Brasil: Ensaio crítico de política contemporânea. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 425-444, jul./dez. 2009.