

# A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E A RELAÇÃO PÚBLICO E PRIVADO - DO QUE SE TRATA?<sup>1</sup>

Profª Doutora Maria Cristina Soares Paniago  
Faculdade de Serviço Social  
Universidade Federal de Alagoas

## 1. A finalidade da Reforma do Estado

A reforma do Estado no Brasil surge como resposta do poder dominante a um quadro de crise estrutural que assola a economia mundial desde os anos 70. O esgotamento do modelo desenvolvimentista, que orientou as estratégias de governo durante o período da ditadura militar, e a incapacidade fiscal do Estado em continuar a suprir com os recursos necessários a industrialização integrada ao capitalismo internacional desencadearam uma série de problemas de administração da crise na periferia. Processo esse que apresenta-se como um sintoma imediato e específico da crise estrutural mundial.

Os índices de crescimento econômico antes utilizados como meio de se alcançar uma relativa legitimidade junto à sociedade, a despeito do caráter repressivo que caracterizou este período de crescimento, com a crise mundial viram-se negativamente afetados, o que, juntamente com a reorganização dos movimentos dos trabalhadores e seus sindicatos, provocou mudanças estratégicas nas formas de dominação burguesa. Abriu-se espaço para o que se passou a chamar de “redemocratização” do país, e para os planos de estabilização econômica, os quais visavam implementar os ajustes estruturais requeridos pelos organismos representantes de nossos credores internacionais, preocupados com o retorno lucrativo de seus investimentos, agora, ameaçados pela recessão e pela crise.

A reforma do Estado, implementada no Brasil na década de 90 - em curso até nossos dias -, veio atender às exigências dos organismos internacionais (Banco Mundial e BID) para a concessão de novos empréstimos, condição indispensável para a consecução das políticas de ajuste fiscal propostas pelo governo. As reformas concebidas acompanhavam as reestruturações implementadas na esfera produtiva e no mercado mundial, as quais promoveram uma guinada nas relações entre capital e trabalho, antes pactuadas no período

---

<sup>1</sup> Comunicação Científica apresentada no 12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – CBAS, Foz de Iguaçu, 2007.

conhecido como Estado do Bem-Estar, para um modelo neoliberal de enfrentamento da crise. Ao mesmo tempo, a relação público-privado adquire uma conotação mais híbrida com o favorecimento crescente da esfera pública não-estatal, liberando o capital das regulamentações impostas no período anterior. O que se procura é toda liberdade ao mercado nas negociações com o trabalho, e uma instrumentalização mais explícita do Estado na garantia das condições necessárias para a recuperação, pelo capital privado, das atividades de natureza pública, bem como uma menor resistência dos países periféricos à acirrada competição mundial na busca da valorização do capital em crise.

As conquistas sociais obtidas na Constituição de 1988, fruto da maior participação das organizações populares e sindicais possibilitada pelo processo de redemocratização, não puderam resistir aos objetivos mais implícitos das reformas, cujo discurso da racionalização e modernização administrativa escondia os verdadeiros motivos das mudanças processadas, quais sejam, desimpedimento da realização do capital e favorecimento de sua penetração direta em áreas, anteriormente, sob responsabilidade do Estado.

A administração pública demonstrou atender mais aos interesses do capital que à pressão das forças democráticas, as quais, mesmo que tenham avançado na conquista dos direitos sociais, não evitaram que sua implementação fosse no sentido contrário aos princípios da cidadania social inicialmente reivindicados. Nada mais adequado ao papel desempenhado pelo Estado no capitalismo monopolista, uma vez que “as respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização do lucro”.(Netto,1996:25) E essa medida exata, nos momentos que sucederam a Constituinte de 1998, foi fixada pela resposta neoliberal à crise estrutural do sistema do capital, tendo o Brasil contribuído com sua parte, como país periférico, para os esforços de retomada da produtividade do trabalho e das margens de lucros necessárias ao grande capital internacional.

São infinitos os meios disponíveis no Estado, variando o grau de coerção e de legitimação políticos utilizados em cada momento histórico, para se esvaziar conquistas e restabelecer os interesses da reprodução do capital, quando este sente-se ameaçado nos níveis de valorização almejados. Tendência observada desde os primeiros embates empreendidos pela classe trabalhadora para defesa de seus direitos. Mesmo tendo sido considerada por Marx a primeira grande “concessão provisoriamente arrancada ao capital”

(1975:512), a regulamentação da jornada de trabalho na Inglaterra no séc.XIX<sup>2</sup> não criou maiores embaraços à reprodução ampliada do capital. Como alerta Marx (1984:39),

Não há a menor dúvida de que a tendência do capital, uma vez que o prolongamento da jornada de trabalho lhe é definitivamente vedado por lei, é de ressarcir-se mediante sistemática elevação do grau de intensidade do trabalho e transformar todo aperfeiçoamento da maquinaria num meio de exaurir ainda mais a força de trabalho, o que logo deve levar a novo ponto de reversão, em que será inevitável outra redução das horas de trabalho.

Hoje, com a crise estrutural do capital, nem mesmo medidas remediadoras das desigualdades sociais que predominaram sob a égide do Estado do Bem-Estar Social, como as políticas sociais conquistadas pelas classes subalternas, podem ser mantidas.

A indignação de muitos críticos da reforma do Estado no Brasil vai no sentido de reivindicar uma verdadeira reforma que atenda aos interesses da população em geral e que corresponda aos desígnios de uma participação democrática em que os interesses privados se submetam ao interesse geral, ou em outras palavras, que o privado se submeta ao público, uma vez que o Estado (esfera pública) deveria representar esse interesse geral.(Dain e Tavares,1998:53)

No entanto, com as reformas implementadas, os direitos de cidadania e o caráter de universalização das políticas sociais recentemente conquistados, ao contrário, passam a significar o direito de o cidadão dirigir-se ao mercado para ter acesso aos serviços sociais (Batista,1999:86), desvelando-se o mais antigo preceito liberal da sociabilidade sob a regência do capital – todos estamos igualmente sujeitos à troca de equivalentes no mercado, daí a liberdade contratual a ser assegurada pelo Estado<sup>3</sup>. Afirma-se o retorno do Estado liberal clássico em contraposição ao Estado interventor do período keynesiano, de curta duração na história, muito mais apto, no momento, a atender os imperativos da acumulação do capital.

## 2. Classes, interesse geral e administração pública.

A oposição das forças democráticas à reforma do Estado apresenta algo em comum quando a acusam de estar subordinada aos interesses do capital. Partem do pressuposto que através do Estado, ao ser recapturado pelas classes subalternas das mãos dos representantes

---

<sup>2</sup> Análise mais detalhada sobre esses eventos históricos encontra-se em Paniago (2003).

<sup>3</sup> Uma mistificação do conceito de liberdade, pois a “liberdade de contrato jamais é genuinamente livre, enquanto as partes contratantes não dispuserem de igual poder de negociação e barganha. E isto é, necessariamente, uma função da igualdade de condições materiais.” (Laski,1973:13)

do capital e ao se subordinar a uma administração democrática, eliminado o corporativismo e o patrimonialismo, características há muito tempo presentes no Estado no Brasil, poder-se-ia exercer controle político sobre o capital, no sentido de fazer prevalecer o interesse geral<sup>4</sup> sobre os interesses particulares dos indivíduos

Uma crítica radical sobre a possibilidade de se exercer um efetivo controle social sobre o capital, através dos instrumentos políticos disponíveis nas diversas esferas do Estado, sem que se alterem as bases materiais da produção e reprodução dominantes, encontra-se nas formulações de Marx sobre a contradição entre o *citoyen* e o *bourgeois*, entre o econômico e o político, entre o privado e o público.

Para Marx, “o Estado e a organização da sociedade do ponto de vista político, não são duas coisas diferentes”. O Estado “repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre os interesses gerais e os interesses particulares. Por isso a administração deve limitar-se a uma atividade formal e negativa”. Para eliminar sua impotência, o Estado “seria obrigado a eliminar a atual vida privada. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele existe como antítese dela.”(1995:80)

O Estado moderno existe para “assegurar e proteger numa base permanente as realizações produtivas do sistema” do capital, numa sociedade dividida “em classes sociais irreconciliavelmente opostas em bases objetivas”. Afinal só há capital porque o trabalho é capaz de produzir mercadorias que excedam o necessário à sua sobrevivência e de sua família – o trabalho excedente. O capital é trabalho objetivado apropriado do trabalhador, cujo valor a ser acumulado vem da mais-valia. Caso desapareça o trabalhador, não há como existir capital. Por isso a inevitabilidade, na sociedade capitalista, de se manter a sociedade dividida em classes sociais antagônicas, que exercem diferentes funções estruturais; ou em outras palavras, de dividir-se a sociedade entre a produção e o controle, entre a produção e a tomada de decisão.(Holloway, 1982:26-38)

A “predominância do capital no campo da produção material e o desenvolvimento das práticas políticas totalizantes do Estado moderno andam lado a lado”, são complementares; um não existe sem o outro. Ao Estado cabe uma ação corretiva dos antagonismos estruturais do sistema do capital, no sentido de mantê-los sobre controle, e não de sua eliminação. O Estado

---

<sup>4</sup> Conceito este bastante contraditório enquanto representativo dos interesses de classe dos trabalhadores, uma vez que o interesse de todos (geral) numa sociedade de classes, segundo Mészáros (2002:214), “é um conceito ideológico vazio, cuja função é a legitimação e a perpetuação do sistema de dominação dado.” Aceitar tal concepção “significa ser aprisionado pela contradição que estabelece, permanentemente, um interesse particular contra outro”.

moderno surgiu exatamente para desempenhar um papel coesivo numa sociedade fragmentada e antagonicamente estruturada, e para garantir a reprodução social fundada na exploração do trabalho pelo capital.(Mészáros, 2002)

De forma distinta, para a teoria liberal-burguesa, a sociedade é constituída de uma massa de cidadãos isolados, que se dirigem igualmente ao mercado para realizarem seus interesses individuais. É o princípio da igualdade formal, na esfera política, que caracteriza a sociedade burguesa, sendo este totalmente compatível com a desigualdade econômica entre as classes. A teoria liberal-burguesa nega a existência de classes estruturadas de forma antagonica, e, portanto, da luta de classes. Quando fala na existência de classes refere-se a grupos de cidadãos que possuem níveis de rendas diferentes e interesses diferentes, mas que podem convergir em momentos específicos.

O conceito de cidadania (do cidadão possuidor de direitos diante do Estado) formulado pela teoria liberal-burguesa expressa o individualismo que caracteriza a sociedade capitalista, pois oculta o antagonismo entre as classes sociais, e consubstancia a “liberdade e igualdade formais, sobre as quais se baseia o Estado burguês.” Definir “aos indivíduos como ‘cidadãos’ (o ‘público’) implica uma abstração das relações de produção”, e da relação de antagonismo em que vivem as classes sociais, na medida em que uma vive da exploração da outra. Falar em uma sociedade composta apenas por indivíduos independentes e autônomos significa cerrarmos “os olhos à exploração sobre a qual se baseia a sociedade capitalista”, além de aceitarmos a “distinção radical entre a cidadania e o Estado, por um lado, e o que sucede na fábrica, por outro.” O “conceito de cidadania se baseia na separação entre o político e o econômico”, assim como “toda a estrutura da teoria e prática da administração pública, e inclusive toda a estrutura da teoria e prática do Estado”.(Holloway,1982, 26-38)

Esta separação entre o político e o econômico é “privativa do capitalismo. Não existia em outras sociedades de classe”. No feudalismo a “servidão implicava uma inferioridade tanto econômica como política”. Tal separação fez-se necessária para adequar-se a sociedade à mudança na forma de exploração. “Diferente das sociedades de classe anteriores, a coerção física direta se encontra no capitalismo separada do processo imediato de exploração e situada em uma instância diferente: o Estado”. A “exploração capitalista e o Estado surgem paralelamente como formas complementares de um novo modo de dominação de classe”. O novo operário livre, ao contrário do servo feudal, se “converteu em dois personagens diferentes: por um lado, o operário assalariado, pelo outro, o cidadão”. Desaparece a relação de exploração entre o capitalista e o operário, pois ambos são igualmente cidadãos, e a “relação entre classes aparece como uma luta pela proporção ‘correta’ entre salários e lucros”. A

“separação entre o econômico e o político na sociedade capitalista é, portanto, de importância fundamental para a estabilidade da sociedade”.(Holloway,1982, 26-38)

É nessa base conceitual que assenta a alegada autonomia do Estado diante das divergências de interesse entre os cidadãos. Como também, a capacidade atribuída a ele de melhor arbitrar as diferenças, realizando uma administração justa e eficiente que, a depender de uma correlação de forças favorável aos trabalhadores, possa atender aos interesses democráticos e populares, contrariando à lógica do lucro e da acumulação do capital. A “aparente autonomia do Estado (o fato que não apareça como um aspecto da dominação de classe, senão algo por cima da luta de classes) é um elemento importante para sua estabilidade e, portanto, para a estabilidade da sociedade capitalista como um todo.” Como o próprio fetichismo das mercadorias esconde a exploração do trabalhador e a apropriação da mais-valia pelo capitalista, “a existência do Estado como uma instância autônoma em aparência, é um dos aspectos do fetichismo da mercadoria.”(Holloway,1982,26-38)

Entretanto, os fetichismos não escondem por completo a verdadeira essência das relações capitalistas, pois há uma permanente tensão entre as aparências fetichizadas e a “experiência da dominação de classes e (...) a indisciplina anárquica das múltiplas formas de resistência a esta dominação.” Por essa razão, cabe também ao Estado, permanentemente, “fragmentar as lutas de classes em compartimentos diferentes”, em lutas econômicas e políticas.

Aqui entra o papel da administração pública que opera “sobretudo [num] (...) processo de redefinição da luta de classes em termos das demandas dos cidadãos e de apropriação das respostas dessas demandas.” Fundamentalmente, a administração pública é “um processo de conversão” da “luta de classes em ‘demandas dos cidadãos’.” (Holloway,1982:26-38) Nesse sentido, dada a relação objetiva de dominação estrutural do capital sobre o trabalho, oculta pelo fetichismo ao qual nos referimos, buscar “mudanças significativas no interior dos limites do sistema político estabelecido” é praticamente impossível, uma vez que “não se pode abordar a verdadeira questão (...), qual seja, o poder produtivo do trabalho efetivamente exercido e sua necessidade absoluta para assegurar a reprodução do próprio capital.”(Mészáros, 2002: 854-855)

### 3. Superação da contradição entre o público e o privado

É uma ilusão pensar que o Estado pode, se recapturado pelas forças do trabalho, fazer voltar suas ações no sentido de uma efetiva intervenção social visando a eliminação das desigualdades sociais. Pois essas mesmas desigualdades sociais estão fundadas nas diferentes classes sociais estruturadas antagonicamente. O Estado moderno existe para recobrir, por um lado, com uma falsa aparência política a igualdade formal entre cidadãos, que deve sempre ser buscada, e, por outro, para assegurar a necessária coesão entre interesses antagônicos insuperáveis na base da produção material. É incapaz de eliminar a contradição entre o econômico e o político, entre o interesse particular e o interesse geral, entre o privado e o público, pois se assim o fizesse estaria eliminando a necessidade de sua própria existência, como afirmou Marx no *Glosas Críticas*.

Diante disso, seria ingenuidade supor como possível promover-se um resgate do papel do Estado, como propõe Diniz (1997:197), mais adequado a sua função de defesa do interesse geral (público) e alterar os rumos da reforma a ser orientada por princípios de equidade, equilíbrio e harmonia, bem como superar a “dicotomia Estado-mercado” por meio de um “novo estilo de gestão governamental e um novo padrão de articulação Estado-sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública”.

A atual reforma do Estado corresponde aos interesses do grande capital internacional em consonância com o projeto neoliberal de enfrentamento da crise estrutural que assola o sistema do capital como um todo, e são esses interesses que devem ser assegurados pelo Estado moderno. O Estado está em constante sintonia com as necessidades de maximização do lucro, e a despeito de ser permeável às pressões das classes sociais, é essa necessidade que orienta as margens de ganho negociável com o trabalho, as quais jamais podem comprometer a reprodução ampliada do sistema. Hoje, diante da crise, o que se observa é uma regressão dos espaços e ganhos antes obtidos pelo trabalho.

O substrato teórico das propostas que entendem possível uma gestão democrática e eficiente do Estado orientada pelo interesse geral encontra-se sob forte influência dos conceitos de cidadão e da autonomia do Estado adotados e formulados pela teoria liberal-burguesa para justificar sua nova forma de exploração fundada no trabalhador assalariado. É impossível conciliar a superação de tal ordem social com a incorporação dos preceitos liberais – a cidadania e o Estado moderno. Para se eliminar as desigualdades sociais e se alcançar a igualdade substantiva (não apenas formal) é preciso se eliminar a base material dessa desigualdade constantemente reproduzida.

Nesse sentido, atuar na realidade concreta do espaço político existente é não contribuir para a mistificação da luta contra as desigualdades sociais e a exploração dos que produzem a



riqueza, supondo serem solucionáveis tais desigualdades através de uma justa e eficiente administração pública aparelhada por políticas sociais que preservem o interesse público contra os interesses do mercado e do lucro. Significa exatamente evitar que “as rotinas da administração dilu[am], fragmen[em] e redefin[am] a luta de classes” em demandas dos cidadãos, e, sobretudo, procurar responder sobre quais “estratégias podem ser desenvolvidas para evitar este impacto redefinidor da intervenção administrativa”.(Holloway,1982:37-38) Assim, evitando-se cair na falácia da eficiência administrativa do Estado (ou na busca de medidas remediadoras), já apontada por Marx no *Glosas Críticas*, uma vez que é próprio da forma específica da dominação burguesa que “*todos* os Estados procur[em] a causa [dos inconvenientes sociais] em deficiências acidentais intencionais da administração, e, por isso, o remédio para os seus males em medidas administrativas”. Pois, não pode tratar das causas dos males sociais enquanto causas, uma vez que implicaria na eliminação da exploração do trabalho pelo capital, condição inexorável à reprodução do sistema.

Em vista dessas determinações ontológicas do Estado e da relação do público e privado sobre a qual repousa, a reforma do Estado, sob o ponto de vista do trabalho no contexto histórico da luta de classes, deveria implicar, na eliminação da vida privada fundada na propriedade privada, e não no seu aperfeiçoamento e revitalização. Numa luta de caráter eminentemente anti-capitalista caracterizada por uma adequada ofensiva socialista, cujo horizonte não mais implicaria na necessidade do Estado e de um poder político separado do poder social, pois também desapareceriam as classes sociais.

#### Bibliografia:

BATISTA, A. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 61, São Paulo, 1999.

DAIN, S.; TAVARES, L.S. Reforma do Estado e Políticas Públicas. *In: Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas: Edunicamp, 1998.

DINIZ, E. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOLLOWAY, J. Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

LASKI, H. O Liberalismo Europeu. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1973.

MARX, K. Glosas Críticas Marginais ao artigo *O rei da Prússia e a reforma social*. De um prussiano. *Revista Práxis*, nº5, Belo Horizonte, 1995.

MARX, K. Das Kapital – Buch I. Berlin: Dietz Verlag Berlin, 1975.



MARX, K. O Capital - Vol.I, Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MÉSZÁROS, I. Para Além do Capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

NETTO, J.P. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. São Paulo: Editora Cortez, 1996.

PANIAGO, M.C.S. As Lutas Defensivas do Trabalho: contribuições problemáticas à emancipação. *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº 76, São Paulo, 2003.