

REFORMA DO ESTADO E DESIGUALDADE SOCIAL: A MODERNIZAÇÃO SEM O MODERNO

STATE REFORM AND SOCIAL INEQUALITY: MODERNIZATION WITHOUT THE MODERN

Damásio Alves Linhares Neto¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma leitura crítica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da questão da desigualdade social no Brasil. Persegui os seguintes objetivos específicos: apresentar os principais elementos do PDRAE; mapear seus resultados; caracterizar como a questão da desigualdade social foi abordada no documento; e pontuar as contradições do plano que interferem na redução da desigualdade social no País. Conclui-se que os objetivos fundamentais da República devem orientar a atuação dos representantes do Estado, logo, qualquer proposta de “reforma” do Estado tem que considerar os impactos das medidas planejadas no cenário de desigualdade social do País. Para isso, proponho a institucionalização do “Estudo de Impacto da Desigualdade” com vistas a conciliar o desenvolvimento econômico com a redução das desigualdades sociais, em cumprimento ao mandamento constitucional e às exigências do Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: reforma do Estado. Desigualdade Social. Estudo de Impacto da Desigualdade.

ABSTRACT

This work aims to make a critical reading of the Master Plan for the Reform of the State Apparatus (PDRAE) in light of the issue of social inequality in Brazil. I pursued the

¹ Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB); Especialista em Legislativo e Políticas Públicas pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP); Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Graduado em Administração pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF).

following specific objectives: present the main elements of the PDRAE; map your results; characterize how the issue of social inequality was addressed in the document; and point out the contradictions of the plan that interfere with the reduction of social inequality in the country. It is concluded that the fundamental objectives of the Republic must guide the actions of representatives of the State; therefore, any proposal for “reform” of the State has to consider the impacts of planned measures on the scenario of social inequality in the country. For this, I propose the institutionalization of the “Study of the Impact of Inequality” with a view to reconciling economic development with the reduction of social inequalities, in compliance with the constitutional mandate and the requirements of the Democratic State of Law.

Keywords: state Reform. Social inequality. Inequality Impact Study.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi instituído essencialmente com o objetivo de implementar um modelo gerencial de administração pública capaz de romper com as práticas patrimonialistas vigentes e superar a ineficiência da burocracia, por meio da ampliação da capacidade de governança e da ação regulatória do Estado, tendo como foco o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Um dos compromissos assumidos pelo governo com a institucionalização do PDRAE é que ele sirva de instrumento de promoção da redução das desigualdades sociais, uma vez que a administração competente do Estado proporcionaria economia de recursos os quais seriam aplicados em projetos sociais. Contudo, a inadiável questão social é abordada de forma periférica e seu enfrentamento condicionado ao sucesso das medidas de natureza liberal, voltadas à garantia da propriedade e dos contratos e ao crescimento sustentado da economia.

A despeito de reconhecer a importância do PDRAE para a melhoria da governança do Estado e das contas públicas do País, em minha visão a legitimidade de uma reforma estatal deve estar verdadeiramente subordinada ao interesse público de redução das desigualdades sociais, que busque incluir a camada mais vulnerável da população no orçamento público e na agenda governamental. Dessa forma, percebo que o PDRAE está alinhado ao que Vianna (2004) denominou “revolução passiva” ou “modernização sem o moderno”, uma vez que os avanços institucionais não se confundem com a modernização do Estado, pois o Brasil chegou

à modernização em compromisso com o seu passado, expandindo suas riquezas, mas acentuando a exclusão social e a privação de direitos.

Considerando que a redução das desigualdades sociais é um dos Objetivos Fundamentais da República (inciso III, art. 3, CF/1988) e um dos principais desafios dos Estados contemporâneos, este ensaio tem como **objetivo central fazer uma leitura crítica do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, à luz da questão da desigualdade social no Brasil**. Para isso será necessário apresentar os principais elementos do PDRAE; mapear seus resultados; caracterizar como a desigualdade social foi abordada no plano; e pontuar as contradições do plano que interferem na redução da desigualdade social no País. Em suma, um resgate de como o PDRAE contribuiu para o fortalecimento do Estado, suas contradições e seus impactos no quadro de desigualdade social do País.

2 ASPECTOS RELEVANTES DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tem origem no estudo realizado no início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso sobre o papel do Estado numa economia de mercado global, que àquela época era marcada por uma crise fiscal, pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado e pela superação da administração pública burocrática.

Em resposta a esse cenário, o governo defendeu a adoção de medidas estruturantes, entre as quais o ajustamento fiscal duradouro; as reformas econômicas orientadas para o mercado; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social; e a reforma do aparelho do Estado. Na visão de Abrúcio (2020), essas medidas refletiam uma forma sistêmica de se pensar a reforma do Estado, pois combinadas poderiam mitigar os problemas econômicos e sociais do País. Nas palavras do autor, a reforma de Bresser Pereira:

misturava ideários presentes em outras agendas (democrática, social e econômica) com um modelo de gestão que combinava formas de profissionalização da burocracia com uma concepção e instrumentos mais próximos de uma NPM híbrida de gerencialismo e consumerismo, ao qual se somava uma forte preocupação

republicana com o lugar dos cidadãos na esfera pública (ABRÚCIO, 2020, P. 15).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) abrangia os três Poderes da República, nas três esferas da federação, e visava reduzir a participação do Estado na produção direta de bens e serviços e implementar um modelo de administração pública apto a romper com o patrimonialismo arraigado e a superar a ineficiência do padrão burocrático vigente, por meio da ação regulatória do Estado, o que possibilitaria a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento de necessidades da parcela mais desamparada da população.

Com vistas a afirmar as vantagens para o Estado e para a sociedade com a instituição do novo modelo de governança pública, o PDRAE comparou os três modelos básicos de administração pública que se sucederam no tempo, mas cujas práticas não foram renunciadas: o patrimonialismo, o burocrático e o gerencial.

Em síntese, no patrimonialismo a autoridade estatal é fundada no poder pessoal do governante, condição que favorece a ocorrência de atos de corrupção e de nepotismo; na administração pública burocrática prevalecem as concepções de hierarquia, carreiras profissionais e impessoalidade na execução das políticas públicas, contudo os controles administrativos são prévios e direcionados aos processos internos; na administração pública gerencial o foco é a definição dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; a autonomia do administrador na gestão dos recursos à sua disposição; e o controle a posteriori dos resultados. (BRASIL, 1995, P. 21-22).

Outro aspecto considerado na implantação do modelo gerencial foi o diagnóstico realizado à época sobre a administração do Poder Executivo Federal, o qual concluiu: “como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (BRASIL, 1995, P.22). O diagnóstico também apontou a existência de uma excessiva regulamentação no serviço público federal, com ênfase nas normas e processos internos; a inexistência de uma política de recursos

humanos coerente com as necessidades do aparelho do Estado; e a ausência de delegação de competência para os gestores responsáveis pela execução das políticas públicas.

Em face desse quadro, o PDRAE propunha implantar uma cultura de atendimento ao cidadão-cliente; desenvolver um sistema de promoção na carreira; demitir servidores por insuficiência de desempenho; redesenhar algumas estruturas governamentais; e integrar o cidadão no controle social das políticas públicas.

Para encarar a crise fiscal e implementar um Estado moderno e eficiente, o governo desenhou um novo modelo conceitual de setorização da atuação do Estado, segregando em *Núcleo Estratégico* (responsável por definir as leis e as políticas públicas e cobrar o seu cumprimento, envolve os dirigentes dos três poderes da República, ministros e assessores); *Atividades Exclusivas* (encarregado da prestação de serviços que só o Estado pode realizar a exemplo da regulamentação e fiscalização das políticas públicas); *Serviços não Exclusivos* (marcado pela atuação simultânea do Estado e de outras organizações públicas não-estatais e privadas na execução de serviços afetos às políticas de educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia); e *Produção de Bens e Serviços para o Mercado* (relacionado às atividades empresariais que visam ao lucro das quais o Estado deve se afastar).

Com base nos argumentos para a adoção de um modelo gerencial de administração pública, no diagnóstico da máquina pública federal e na criação de um novo conceito de atuação do Estado por segmento, o governo formulou seus objetivos globais e específicos para cada setor do governo, sintetizados a seguir:

Objetivos Globais: aumentar a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Objetivos para o Núcleo Estratégico: aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequados e efetivamente alcançados; dotando o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas e com as organizações sociais.

Objetivos para as Atividades Exclusivas: transformar as autarquias e fundações em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; substituir os controles administrativos prévios por controle de resultados; e viabilizar o controle social das políticas públicas.

Objetivos para os Serviços Não-exclusivos: transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais.

Objetivos para a Produção para o Mercado: dar continuidade ao processo de privatização por meio do Conselho de Desestatização; reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; e implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas. (PDRAE, 1995, P. 56-59).

Na visão dos idealizadores do PDRAE, o alcance desses objetivos alavancaria o Brasil a um novo padrão de desenvolvimento que possibilitaria “à transição de um Estado democrático liberal, que correspondia a uma democracia de elites, para um Estado democrático social. (PEREIRA, 2017, P. 149). Observo, contudo, que nos objetivos do PDRAE não há referência à desigualdade social, transparecendo que a utilização do termo em partes do plano aproxima-se mais de uma expectativa do então governo do que de uma pretensão concreta. Ademais, a alocação de direitos fundamentais como a educação e a saúde na categoria de serviços não exclusivos – ao invés do núcleo estratégico - evidencia o distanciamento do plano com a promoção da equidade social.

2.1 DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PDRAE

O resgate e a análise crítica dos resultados alcançados pelo PDRAE é importante para caracterizar os avanços obtidos na administração do Estado, mas também para caracterizar em que medida o compromisso governamental de redução das desigualdades sociais se efetivou.

Para Pedro Cavalcante (2020), aferir os resultados alcançados pelo PDRAE é tarefa difícil, pois há barreiras metodológicas, informacionais e conceituais que impedem avaliações precisas e sistemáticas de seus resultados e impactos. Apesar das adversidades procedimentais, o pesquisador, a partir da literatura publicada sobre o PDRAE no período entre 1994 e 2019, elaborou um levantamento de referência sobre o alcance do PDRAE, segregando a reforma em três âmbitos: legal/formal, estrutural/organizacional e simbólico (CAVALCANTE, 2020, P.42).

Na seara legal a mudança se concretizou por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, mais conhecida como a Reforma Administrativa de Bresser Pereira. A marca registrada desse marco legal foi a inclusão da eficiência como princípio da administração pública, mas, na prática, foi o regime de contratação de servidores públicos que experimentou alterações substantivas, dentre as quais: extinção da obrigatoriedade de um regime jurídico único; modificação das regras sobre estabilidade; ampliação da transparência dos gastos com pessoal; criação de subsídios, em substituição a vencimentos; proibição de aumentos em cascata; possibilidade de exoneração do servidor por necessidade econômica do Estado; e perda do cargo nos casos de baixo rendimento do servidor.

No âmbito estrutural os resultados foram frustrantes, pois a institucionalização das organizações sociais sofreu resistência dos setores afetados o que gerou poucos casos de implementação no governo federal, sendo o avanço mais significativo nos governos subnacionais, especialmente na área de saúde; enquanto no caso das agências executivas, apenas o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Metrologia (Inmetro) aderiu ao modelo organizacional.

A visão dos estudiosos da reforma do Estado sobre os resultados do PDRAE foi consolidada por Cavalcante, nos seguintes termos:

Em suma, os estudos que se dedicaram a analisar a implantação das propostas do PDRAE na administração pública brasileira reconhecem a ocorrência de algumas mudanças, mas convergem fundamentalmente na percepção de um projeto inacabado (Paula, 2005b), com resultados escassos (Costa, 2005) ou desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado brasileiro (Abrúcio, 2007). Em boa medida, a experiência não foge das inúmeras tentativas

reformistas, fundamentadas na NPM, de melhor funcionamento do governo a um menor custo (Hood e Dixon, 2015), mas que, no final, como afirma Peters (1996, p. 16, tradução nossa), frequentemente geram resultados decepcionantes (CAVALCANTE, 2020. P. 44).

Apesar do baixo desempenho do PDRAE nas searas legal e organizacional, ele obteve êxito no campo simbólico. Na opinião de Abrúcio (2007), o principal legado do PDRAE foi o “choque cultural” promovido nas instituições públicas federais e estaduais, por meio da incorporação efetiva de valores como transparência, *accountability*, foco no desempenho, participação social e valorização do quadro burocrático do núcleo estratégico. Na verdade, o PDRAE plantou a semente das boas práticas de governo, materializada hoje na Política de Governança da Administração Pública Federal, cujos princípios são a capacidade de resposta; a integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência, todos convergentes com os propósitos do PDRAE.

Entretanto, a implementação parcial dos objetivos do PDRAE combinada com a melhoria substantiva dos mecanismos de governança do Estado, não foram suficientes para cumprir as promessas de “garantir uma distribuição de renda mais igualitária” (P. 10 e 13), “promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (P. 6), e “criar um modelo de justiça social, em que o direito à uma vida com dignidade lhe seja garantido” (P .8). Ao contrário, decorridos 27 anos do plano, vivemos um gravíssimo quadro de desigualdade social, com 62 milhões de brasileiros na linha da pobreza; 33 milhões de pessoas passando fome; 10 milhões de desempregados e 24 milhões de subutilizados; e 281 mil pessoas em situação de rua. Tratou-se, portanto, de uma reforma orientada para o necessário ajuste das contas públicas e para a organização interna do Estado, mas que ignorou o cuidado estatal com as questões concretas que afligem parcela significativa dos brasileiros, a exemplo da fome e do desemprego.

2.2 A REFORMA DO ESTADO À LUZ DA DESIGUALDADE SOCIAL

A caracterização dos elementos centrais da Reforma do Aparelho do Estado assim como de seus resultados é essencial para a reflexão crítica realizada doravante sobre o PDRAE, tendo como inspiração o contexto de desigualdade social do País. O primeiro passo desta

abordagem é recuperar o tratamento e a importância conferidos pelo PDRAE ao tema da desigualdade social. Em seguida, identificarei as contradições do PDRAE – aplicáveis também às reformas pretéritas - que frustraram a concretização do ideal de igualdade no País e formularei uma recomendação com vistas à correção do rumo e à ampliação da possibilidade de mitigar a desigualdade social no País.

2.3 A DESIGUALDADE SOCIAL NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO

O debate sobre a desigualdade social é inaugurado no PDRAE pelo então presidente da república ao afirmar que “a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1995, P. 6). Em momento seguinte ele declara que era dever daquele governo dar uma resposta urgente e eficaz à população com vistas a criar um modelo de justiça social, em que o direito à uma vida com dignidade lhe seja garantido (BRASIL, 1995, P.8).

Ao abordar a avaliação estrutural das organizações do Estado, em apoio à decisão sobre a criação, adaptação ou extinção de órgãos, o PDRAE recomenda que a decisão não deve ser adotada considerando apenas os critérios econômicos, mas deve considerar os aspectos da justiça, da cultura e da segurança (BRASIL, 1995, P. 58)

Numa primeira leitura o governo demonstra a intenção de conferir centralidade ao tema da desigualdade social no PDRAE, mas essa não está alinhada ao conteúdo do plano em si, no qual a desigualdade é abordada de forma secundária e diretamente vinculada ao sucesso das ações na área econômica, conforme revelado na discussão sobre os objetivos do PDRAE: “é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais (BRASIL, 1995, P. 44).

Sob meu olhar, o PDRAE tinha a finalidade precípua de assegurar o crescimento sustentado da economia, sendo a redução das desigualdades sociais, não obstante constituir-se

um dos Objetivos Fundamentais da República, apenas uma das consequências desejáveis do plano.

2.4 A MODERNIZAÇÃO SEM O MODERNO: AS CONTRADIÇÕES DO PDRAE QUE FRUSTRAM A IGUALDADE SOCIAL

O Estado de Direito é o alicerce do regime democrático e visa principalmente proteger as democracias contemporâneas de eventuais ataques do autoritarismo e do totalitarismo. Ele é essencial também para implantar e manter as economias de mercado e para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

Na visão do Professor Oscar Vilhena Vieira os valores liberais e democráticos se encontram e se fortalecem mutuamente na defesa do Estado Democrático de Direito.

Para aqueles que defendem reformas de mercado, a ideia de um sistema jurídico que proporcione previsibilidade e estabilidade é de extrema importância. Para os democratas, a generalidade, a imparcialidade e a transparência são essenciais e, para os defensores de direitos humanos, a igualdade de tratamento e a integridade das instâncias de aplicação da lei são indispensáveis (VIEIRA, 2007, P.30).

Moderna e alinhada com os princípios do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1998 incluiu como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e entre seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º/CF/1988).

Nesse ponto identifiquei a principal contradição do PDRAE: o mesmo Estado que reconhece a desigualdade social como um grave problema - e o inscreve como um dos objetivos fundamentais da República - ignora ou o aborda marginalmente quando formula suas reformas estruturantes.

Um dos argumentos que ajudam a explicar este fenômeno é a ausência de preocupação do Estado em conciliar o processo racional-legal (instituições, normas, mecanismos de governança) com a dinâmica da emancipação social, refletida em ações do Estado voltados para a promoção da cidadania. Na leitura de Marco Aurélio Nogueira, o PDRAE não alcançou a segunda geração de reformas, pois:

concentrou-se na substituição do Estado pelo mercado, no ajuste fiscal e na desregulação da atividade econômica. Em vez de construir um novo Estado, como prevê a agenda da segunda geração, a reforma estacionou nos limites da propalada desconstrução neoliberal do Estado, dedicando-se a desenhar uma imagem negativa do fenômeno estatal e a conceber a reforma como uma operação para comprimir o Estado, não para melhorá-lo (NOGUEIRA, 2007, P.4).

O sociólogo Luiz Werneck Vianna entende que a situação decorre do alijamento da sociedade do processo de formulação das reformas, que ele denomina de “surto de modernização”. Para Vianna (2004), vivemos vários surtos de modernização, mas sempre resultantes de processos verticais, em que uma vontade, como que encarnando o interesse de todos, desaba sobre a sociedade, abrindo os caminhos por onde ela tem de ir, sem que fossem removidas as características do Estado tradicional. O autor complementa o raciocínio explicando que nos diversos ciclos da história brasileira a modernização ocorreu sob o signo da prevalência do Estado, da tutela e da assistência. Percebo como consequência direta da centralidade do Estado e do afastamento da sociedade nos assuntos decisivos para o Estado,

a manutenção do *status quo*, caracterizada pela prevalência dos interesses econômicos e políticos na definição dos arranjos e reformas significativas para o País.

A segunda contradição é o protagonismo conferido pelo Estado à “garantia do desenvolvimento nacional” em prejuízo dos demais objetivos fundamentais da República. Dessa forma, a implementação de reformas ou projetos que visem à redução das desigualdades sociais – com mesmo patamar constitucional do desenvolvimento nacional – estão condicionados à conjuntura econômica-fiscal.

Ao analisar como a proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) pode ampliar as desigualdades, Oliveira (2020) aduz que a principal justificativa para a realização das

reformas de natureza liberal é que controlada a explosão do gasto público (diagnóstico equivocado, conforme Gobetti & Orair, 2017; Pires, Gobetti & Orair, 2021) e reduzido o tamanho do Estado, os investimentos chegariam e o País entraria na rota do crescimento e do desenvolvimento.

Entendo que, dessa forma, o Estado se empenha em perpetuar a ideia do “milagre brasileiro”, de que é preciso fazer o bolo crescer para depois dividi-lo, e nessa círculo vicioso, os planos econômicos ou reformas apresentam como principal atributo a racionalização da atividade estatal, com a promessa futura – e frequentemente descumprida – da melhoria das condições de vida da população mais carente.

O terceiro contrassenso é a convocação da sociedade para o exercício do controle social como instrumento de garantia de serviços de qualidade, enquanto o modelo de atuação do Estado por setor reduz o papel da sociedade nas decisões governamentais, por meio do domínio e da manipulação do conceito de sociedade civil. Conforme alerta de Carlos Nelson Coutinho:

Progressivamente, contudo, à medida que ganhavam força as ideias neoliberais, foi-se adotando um conceito cada vez mais asséptico de sociedade civil, que aparece agora como um suposto “terceiro setor” situado para além do Estado e do mercado. Em vez de campo de luta e de conflito, a sociedade civil tornou-se o reino do bem, do voluntariado e da filantropia, contraposto ao Estado considerado como o reino do mal, da ineficiência e da coerção. (COUTINHO, 2007, P.1).

Em outra linha argumentativa, apreendo que o Estado conclama o cidadão à prática do controle social, como se esse fosse partícipe da política pública, ao mesmo tempo em que o penaliza, se eximindo de responsabilidades que deveriam ser caras ao Estado. No entender de Carlos Montaña (2002) trata-se de desresponsabilização do Estado no trato da questão social, pois o PDRAE, apenas indicou tarefas à sociedade civil, mediante a criação de organizações sociais, regulamentadas por lei, sem, contudo, imputar a si mesmo obrigações para auxiliar na prestação de serviços públicos historicamente de responsabilidade estatal.

Essas contradições evidenciam o que Vianna (2004) denominou de “a modernização

sem o moderno”, ou seja, a introdução de reformas com a finalidade exclusiva de alcançar o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento econômico, em linha com a “modernização” importada dos Países desenvolvidos, porém sem as características do “moderno” Estado de Direito que propugna pelo combate à desigualdade social e pela dignidade da pessoa humana.

Sob minha perspectiva, os objetivos fundamentais da República devem ser os direcionadores da atuação dos representantes do Estado, logo, qualquer proposta de “reforma” do Estado precisa considerar os impactos das medidas planejadas no cenário de desigualdade social do País, devendo ser vedados projetos que possam reforçar os mecanismos de desigualdade social. Nessa linha de pensamento BARROSO (2003, P, 145) afirma que “no processo de reforma do Estado, a posição preferencial dos direitos fundamentais deve ser respeitada e as funções desses direitos potencializadas. A reforma do Estado deve servir, outrossim, para elevar o patamar civilizatório e não para reduzi-lo ou fragilizá-lo.

Seguindo os conselhos de Pedro Demo (2009) de que conhecimento carece deter qualidade formal e política, para que sua competência científica sirva à sociedade, e diante da dura e persistente realidade brasileira, recomendo que as propostas normativas que afetem significativamente o funcionamento do Estado e sua economia sejam precedidas de “Estudo de Impacto da Desigualdade”, devendo ser tramitadas e voltadas apenas aquelas que conciliem o desenvolvimento econômico com a redução das desigualdades sociais, em cumprimento ao mandamento constitucional e às exigências do Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio tem como objetivo central fazer uma leitura crítica do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), à luz da questão da desigualdade social no Brasil.

O PDRAE foi formulado a partir de um cenário de crise fiscal generalizada no mundo e de um diagnóstico perturbador sobre o funcionamento da máquina pública brasileira (encarecimento substancial da máquina administrativa, exagero de normas; e ausência de uma política adequada de recursos humanos) e tinha como propósito retirar o Estado da função de executor de serviços e substituir o modo de administração do governo - marcado por práticas patrimonialistas e excesso de burocracia - por um modelo gerencial, com forte atuação

regulatória, focado na melhoria dos serviços públicos e na entrega de resultados para a sociedade.

Para superar esse desafio o PDRAE estabeleceu um novo modelo conceitual de atuação do Estado, segregando em *Núcleo Estratégico* (responsável por definir as leis e as políticas públicas e cobrar o seu cumprimento); *Atividades Exclusivas* (encarregado da prestação de serviços que só o Estado pode realizar); *Serviços não Exclusivos* (marcado pela atuação simultânea do Estado e de outras organizações públicas não-estatais e privadas); e *Produção de Bens e Serviços para o Mercado* (relacionado às atividades empresariais que visam ao lucro das quais o Estado deve se afastar) e depois estabeleceu os objetivos específicos para cada núcleo. Contudo, contrariando várias promessas do PDRAE, nesses objetivos a desigualdade social não é citada.

Decorridos 27 anos do lançamento do plano, ficou comprovado o fraco desempenho do plano na seara legal e institucional, mas é preciso reconhecer o legado robusto no campo simbólico, decorrentes da incorporação de valores como transparência, *accountability* e foco no desempenho, que semearam a atual Política de Governança da Administração Pública Federal. Porém, reforçando o entendimento de que a redução da desigualdade era um discurso necessário ao governo e não uma meta a ser alcançada, o País com governança de primeiro mundo ainda convive com problema de terceiro mundo, como a pobreza, a fome e o desemprego.

Além de o enfrentamento à desigualdade social figurar como uma questão acessória, o PDRAE continha, desde sua origem, contradições que inviabilizavam o atingimento da justiça social, dentre as quais: o mesmo Estado que inscreve a redução da desigualdade social na constituição, ignora o problema quando desenha suas reformas; o protagonismo conferido pelo Estado à “garantia do desenvolvimento nacional” em prejuízo dos demais objetivos fundamentais da República; e a convocação da sociedade para o exercício do controle social ao tempo em que o Estado reduz o papel da sociedade civil nas decisões governamentais. Essas incoerências denunciam o que Vianna (2004) chamou de “a modernização sem o moderno”, ou seja, a governança, o controle do déficit público, o Estado diminuto (modernização importada), mas sem o emprego, sem o trabalho digno, sem educação de qualidade para a parcela mais

vulnerável da população (sem o moderno), caracterizando um Estado Democrático de Direito incompleto.

Neste contexto, concluo que os objetivos fundamentais da República devem orientar a atuação dos representantes do Estado, logo, qualquer proposta de “reforma” do Estado necessita considerar os impactos das medidas planejadas no cenário de desigualdade social do País. Para isso proponho a institucionalização do “Estudo de Impacto da Desigualdade” para conciliar o desenvolvimento econômico com a redução das desigualdades sociais, em cumprimento ao mandamento constitucional e às exigências do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Uma Viagem Redonda: Por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 Anos Depois?** *In:* Cavalcante, Pedro Luiz Costa; Silva, Mauro Santos. (Org.). *Reformas do Estado no Brasil: Trajetórias, Inovações e Desafios*. 1ed. Rio de Janeiro: IPEA/Cepal, 2020, v. 1, p. 9-22.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 Dez 2022.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

CAVALCANTE, Pedro. **O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira.** In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (orgs.) Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Brasília, DF: CEPAL: Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Discutindo sociedade civil e democracia.** Disponível em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=781>> Acesso em: 7 Dez 2022.

DEMO, Pedro. Qualidade e pesquisa na universidade. **Revista Brasileira de Docência, Ensino e Pesquisa em Administração.** Vol. 1, n. 1, p.52-64, Maio/2009.

FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO. **Caderno da Reforma Administrativa nº 18.** Disponível em <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Cadernos-Reforma-Administrativa-18-V3.pdf>. Acesso em: 8 Dez 2022.

MONTAÑO, Carlos. **Políticas sociais estatais e “Terceiro Setor”:** o projeto neoliberal para a atual resposta à “Questão Social”. I Colóquio Brasil/Uruguai: “Questão urbana, políticas sociais e serviço social”. Escola de Serviço Social – UFRJ. Rio de Janeiro, 11-12, abril 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Reformar o discurso da reforma:** modernização reflexiva periférica, governabilidade e democracia. Disponível em <https://cdsa.academica.org/000-066/1469.pdf>. Acesso em: 8 Dez 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - fev. 2017.

OLIVEIRA, Ana Maria Matos. PEC 32/2020 E DESIGUALDADE: os equívocos de diagnóstico e das propostas para a reforma do estado brasileiro. **Revista Brasileira de Administração Política** 13(I1): 152-169.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. 2.Ed. São Paulo: Revan, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**. 4 (6), 2007.