Para que uma reforma do Estado? | Luiz Augusto Estrella Faria

19/10/2021

A PEC 32 será a destruição de um dos pilares da democracia, o serviço público a serviço do público, e do princípio da igualdade perante a lei

As sociedades humanas tornaram-se mais complexas com a invenção da agricultura há cerca 12 mil anos. Para lidar com essa complexidade, o apelo dos princípios de fidelidade e solidariedade suficientes para organizar pequenos grupos de caçadores nômades sob a liderança de um chefe tornaram-se insuficientes. Com a agricultura vieram o aumento da população, o excedente econômico, a divisão da coletividade, antes relativamente homogênea, em classes diferentes. A organização dessas sociedades passou a ser mais complexa também, exigindo que uma parte de seus membros se organizasse em uma estrutura especialmente dedicada à tarefa de manter a coesão e a unidade de seus numerosos participantes, diferenciados em distintos grupos, e que garantisse a vigência das normas criadas para permitir sua convivência e cooperação preservando a coesão social. À forma dessa estrutura chamamos Estado; um organismo que controla as relações entre os distintos tipos de pessoas da sociedade, assegurando a preservação de suas características fundamentais. Para tanto, esse conjunto de servidores da coletividade foi investido de uma autoridade de supervisão e controle sobre as relações entre todos.

Alguns pensadores como Friedrich Engels e Karl Marx identificaram a origem da estrutura Estado com a inauguração na história da circunstância de opressão de uma parte da sociedade sobre as demais, em contraste com a homogeneidade das sociedades originárias, à qual deram o qualificativo de comunismo primitivo. Esta percepção se opunha à perspectiva então vigente que identificou na forma de vida anterior ao que chamamos civilizações a prevalência de uma situação caótica de guerra de todos contra todos. Em nossa tradição ocidental, essa ideia apareceu na obra de Thomas Hobbes no século XVII. Sabemos hoje que Hobbes estava errado, que muito antes das civilizações e por cerca de 200 mil anos, a forma de vida da espécie humana era colaborativa e implicava a adoção de comportamentos voltados à continuidade e preservação da comunidade acima dos indivíduos. Violência e competição se dava entre esses grupos ou sociedades e não internamente a eles. Na ordem interna, prevalecia a cooperação e o comportamento que caracterizamos como altruísmo. Esse comportamento esteve sempre presente na evolução da espécie e estruturou os padrões de sociabilidade familiares, grupais ou tribais que organizaram a vida humana desde seu início. Também sabemos que esse instinto gregário, que faz do grupo uma necessidade da sobrevivência de todos e cada um dos indivíduos, é compartilhado com muitas outras espécies, desde as abelhas até muitos mamíferos.

Na história das civilizações humanas, quando aquilo que originariamente eram bandos ou tribos se desenvolveram em formas de organização mais complexas, as estruturas garantidoras da unidade e continuidade de cada sociedade tiveram de evoluir. A instauração de tradições, normas e proibições prescrevendo os comportamentos desejáveis e interditando aqueles que não o fossem, descrita com genialidade por Freud em seu Totem e Tabu, deram origem aos mitos e religiões que organizavam a sociabilidade nessas comunidades. O próprio Freud apontou o desenvolvimento da forma evolutiva com que o conjunto de normas de sociabilidade acabou por assumir a forma Estado. Por outro lado, mencionados Engels e Marx apontaram na divisão da sociedade em classes com interesses contraditórios a motivação da instauração dessa forma, identificada como o mecanismo de preservação dessas diferenças e de subjugação de uma categoria ou classe social à condição de inferioridade e de produtora dos meios necessários à preservação de privilégios em favor da outra classe, controladora do Estado e governante da sociedade.

Ora, Estado é tanto uma necessidade a guardar a coesão das ordens sociais mais complexas, quanto um instrumento de perenizar as desigualdades entre os membros dessa sociedade, na medida em que atua de forma conservadora preservando a organização social com suas divisões e contradições. Na segunda metade do século XX, com o impulso da obra de Nicos Poulantzas e da tradição alemã vinda da Escola de Frankfurt e elaborada por Claus Offe, Elmar Altvater, Joachim Hirsch e outros, a aparente contradição entre essas duas definições começa a ser mais bem compreendida. E para tanto, a leitura feita por esses autores dos Cadernos do Cárcere de Antonio Gramsci, que vieram a conhecimento ao final da II Guerra, foi essencial. Nessa perspectiva, a superestrutura política das sociedades contemporâneas organizadas na forma da sociabilidade capitalista, se está assentada numa base de relações de produção que implicam a exploração dos trabalhadores pela burguesia, é atravessada por essa mesma contradição, o que faz com que o Estado, ao mesmo tempo em que garante a continuidade das relações de dominação e exploração, seja também lugar de convergência e de intervenção dos interesses da parte oprimida da sociedade, sendo obrigado, então a lidar com as contradições reais da sociedade.

Assim, a definição das políticas públicas necessárias à continuidade da vida social sempre estará condicionada e será um resultado da luta, da barganha, das negociações entre os interesses antagônicos das classes sociais e de suas subdivisões: industriais, financistas, operários, agricultoras, bancários, garçonetes, escriturários, motoristas e muitos mais. Além desses grupos que formam a sociedade civil, como chamou Gramsci, há também os agentes da sociedade política, parlamentares, ministros, militares, policiais, fiscais, procuradoras, enfermeiras, professoras, e outros que formam o corpo de servidores do Estado encarregado de pôr em movimento suas políticas.

Assim, o processo legislativo, as decisões judiciais e as opções executivas definidoras das diretrizes a serem implantadas por esses funcionários do Estado resultam de um mecanismo de seleção em que todos esses atores participam de forma diferenciada, cada um com sua quota de poder decisório. O mecanismo de seleção torna tanto algumas opções impossíveis em princípio quanto dificulta ou reelabora as demandas dos que têm menos poder, garantindo a continuidade de uma dada correlação de forças entre as diferentes classes sociais e a prevalência dos interesses da fração dominante.

E é aqui que entra o dilema trazido pelo conceito de democracia: a extensão absolutamente horizontal desse poder de decidir as políticas públicas em condições de igualdade para a totalidade dos cidadãos. Uma forma de garantir a continuidade das funções públicas e a isonomia no tratamento dos habitantes da nação dirigida por esse Estado – nação aqui entendida como a conjunção de território, população e organização política – foi a criação desse corpo funcional de servidores públicos permanente e independente dos eventuais governantes que, na forma republicana, obedeceriam ao princípio da alternância no poder. Para tanto, seu recrutamento se faz baseado em critérios objetivos de avaliação de capacidades e sem interferência do governante de turno, o concurso público.

A forma de organização republicana do Estado, o nome já o diz, contrasta com os modelos dinásticos de monarquias e impérios que se fizeram presentes nas civilizações, da antiguidade aos tempos modernos. Nesse caso, o modo de provimento dos cargos, como entre nós prevaleceu entre a colônia, o império e a república velha, era a nomeação por decisão arbitrária dos governantes. Em contraste a esse modelo europeu, como bem lembrou Fernand Braudel, no Islã e na China o acesso aos cargos da administração estatal se fazia de forma meritocrática, por dentro das instâncias do clero muçulmano ou por concurso que dava acesso ao mandar inato. Para o historiador francês, esta seria a razão de essas duas civilizações, mais avançadas do que a europeia à sua época e mesmo tendo desenvolvido as artes do comércio de forma muito mais exuberante e inovadora, não serem o lugar de origem do capitalismo. Esse modo de acumular riqueza só se instaurou ali onde prevalecia a forma dinástica do Estado com seus privilégios hereditários, os de sangue para o poder político e os da riqueza para o poder econômico. Por isso afirmou, acertadamente, que o capitalismo sempre foi o monopólio e o uso do Estado.

Aqui no Brasil, a forma republicana de Estado apareceu tardiamente, apenas em 1938 coma reforma administrativa que criou um serviço público profissionalizado. Até então, e em que pese a Proclamação da República em 1889, tínhamos um Estado do tipo dinástico. O poder era exercido sobre uma base territorial e

sobre o povo nela radicado por senhores descendentes dos donatários de sesmarias de terras concedidas pela coroa, os coronéis da Guarda Nacional, que se revezavam nas prefeituras e presidências das províncias em mandatos concedidos por eleições das quais participava uma ínfima minoria da população e, além disso, eram costumeiramente fraudadas. Seus auxiliares na condução dos assuntos de Estado eram todos cargos de confiança preenchidos por sua escolha discricionária.

Com a criação do DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, em continuidade ao processo revolucionário iniciado em 1930, foram definidos critérios impessoais de preenchimento e exercício das funções de Estado que, pela primeira vez, tornaram-se funções públicas. Esse modelo de profissionalização deu impulso a um crescimento e diversificação da administração estatal apto a dar suporte ao processo de urbanização e industrialização que se seguiu, na forma de atividades de educação, saúde, planejamento e gestão de projetos essenciais ao desenvolvimento.

A ditadura de 1964 realizou uma mudança na organização do serviço público, na forma de um retorno ao apadrinhamento da República Velha. Na esteira do extenso expurgo nas forças armadas e na administração civil realizado pelo golpe, em que milhares de funcionários foram afastados da atividade pública, foi criada uma nova categoria de servidores, indicados aos cargos por influência política dos apoiadores do regime. Contratados como empregados do Estado, segundo a legislação trabalhista que recém havia sido modificada para extinguir a estabilidade do trabalhador, esses novos agentes públicos eram dependentes de sua fidelidade ao governante de plantão. O profissionalismo dos funcionários foi corrompido pela indicação de apadrinhados do poder usurpado pela ditadura.

Com a queda do regime ditatorial e a promulgação da Constituição de 1988, a autonomia funcional dos servidores foi restaurada com a criação do Regime Jurídico Único, cujas vagas passaram a ser providas unicamente na forma de concurso público e sob os princípios restaurados da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, e eficiência, e com as garantias da estabilidade e meritocracia nas promoções. Assim, os princípios mais importantes da reforma administrativa de 1938 foram restabelecidos como sendo os mais adequados a um Estado democrático de direito contemporâneo, capaz de acolher e dar respostas às demandas e reivindicações de todas as classes sociais. Pode parecer paradoxal o fato de esses princípios terem sido originalmente adotados no regime autoritário do Estado Novo, mas os reformadores de então pensavam muito adiante, no tipo de Estado necessário à modernização do país, superando o atraso rural na direção de uma sociedade urbana e industrial.

Ora, apenas adotado o novo modelo passou a ser objeto de críticas por parte dos defensores da agenda neoliberal que havia se tornado a ideologia dominante no mudo ocidental capitalista. O fundamento dessa crítica está na tese de Samuel Huntington, influente pensador do neoconservadorismo americano, ao afirmar que os Estados democráticos ocidentais estavam paralisados por excesso de demandas populares. Era necessário, então, adotar filtros e normas de exclusão para reduzir o acesso das maiorias à deliberação das políticas públicas. Essa é a justificativa do autoritarismo intrínseco à agenda neoliberal: menos povo na política, que deve restar a cargo de “especialistas”, economistas, administradores, juristas, policiais e militares.

Em 1990, com a Constituição ainda não tendo feito seu segundo aniversário, o Brasil foi tomado pelo neoliberalismo que perdura, com avanços e recuos, até os dias atuais e que impôs um enorme retrocesso à relação entre o povo, seus interesses e o Estado capaz de atendê-los. E pior, desde o golpe de Estado de 2016, estamos vivenciando um avanço agressivo do projeto neoliberal dando sequência ao processo de exclusão do povo das decisões políticas por diversos mecanismos que vão do encapsulamento das instâncias decisórias, como a suposta “autonomia” do banco central, à extinção de conselhos deliberativos das políticas públicas, ou à corrupção, tanto em seu sentido restrito do poder do dinheiro, quanto no sentido do desvio funcional gerado pela politização do judiciário, do ministério público, das polícias e das forças armadas. Todas essas mudanças proporcionaram uma captura de organismos e agências governamentais pelos interesses da grande burguesia e suas empresas monopolistas das finanças, dos serviços e do setor agroindustrial, ao mesmo tempo em que garantem a não interferência dos interesses das classes populares na decisão das políticas públicas e na alocação das verbas do orçamento e do balanço do Banco Central.

Esse processo teve um interregno durante os mandatos de Lula e Dilma, quando vários mecanismos de participação popular na escolha de políticas públicas foram criados na forma de conselhos e conferências. Entretanto, talvez um dos instrumentos mais poderosos de intervenção popular na gestão governamental, a participação na elaboração e execução do orçamento, prática consagrada de administrações de esquerda no Brasil, não foi sequer tentado. Na mesma direção, uma democratização do Conselho Monetário Nacional com inclusão de representantes dos diferentes grupos de interesse presentes na sociedade, algo que fora norma mesmo na ditadura, não foi sequer cogitada. O golpe de 2016 faz uma marcha à ré na democracia, adotando a tese do excesso de demandas populares e retomando as políticas de exclusão dos interesses da maioria. O orçamento foi refeito com uma redução drástica dos gastos sociais, uma nova regra limitadora das despesas com serviços e investimentos foi definida, o chamado teto de gastos, mas que deixou de fora qualquer tipo de limite para os pagamentos da dívida pública, que vêm variando entre 45 a mais de 50% do orçamento federal, assim como manteve a discricionariedade da diretoria do Banco Central em manipular seu balanço. Os pobres saíram do orçamento e dos objetivos das políticas de Estado, deixando um lugar exclusivo para a classe dominante.

Num passo à frente e que tem em vista aprofundar o retrocesso antidemocrático, está em discussão no Congresso um projeto de reforma da administração pública brasileira, a PEC 32. O aspecto central da proposta é justamente a mudança na relação entre o Estado e os funcionários que trabalham na prestação de serviços à sociedade, através da extinção do regime jurídico único e da estabilidade funcional para as carreiras de servidores que implementam as políticas que atendem às necessidades populares na educação, saúde, assistência social e previdência. Para esses trabalhadores, as regras que definem sua relação com o governo seriam alteradas para tornar possível a realização dessas funções de estado por organizações privadas, meras intermediadoras de mão de obra, por funcionários sem proteção de sua autonomia para decidir sobre a melhor forma de prestar seu serviço previsto na legislação. Ou, o que é pior, por cargos em comissão, de livre preenchimento e exoneração dos governos.

O tipo de funcionário que seria convocado pelos incumbentes do poder, com certeza seria escolhido entre aqueles mais impermeáveis às demandas sociais e obedientes aos interesses de seus superiores e padrinhos políticos. É um retrocesso em direção à forma dinástica de Estado da república velha e da monarquia, com seu corpo de servidores composto por apaniguados dos governos e mantendo distância do povo e de suas necessidades e demandas. Consumada, essa reforma será a destruição de um dos pilares da democracia, o serviço público a serviço do público, e do princípio da igualdade perante a lei.

- ***Luiz Augusto Estrella Faria*** é professor titular de Economia e Relações Internacionais na UFRGS. Autor, entre outros livros, de *A Chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul (Editora UFRGS)*.

- Publicação original: A Terra é Redonda



Albany Wiseman, Meard Street, 1974

Compartilhe nas redes: