

*“A Profª Marta Zorzal, ao tratar o tema da crise e reforma do Estado, identifica no Brasil diferentes vertentes que irão interpretar e concretizar projetos de reformas referidos a campos ético-políticos distintos, disputando entre si a hegemonia. Partindo do modo como essa problemática se configura no contexto amplo do Estado Brasileiro, Marta Zorzal chega aos desdobramentos dessa questão ao nível dos governos subnacionais, em que o caso particular do Espírito Santo é analisado.”*

Leonardo Nascimento

## **A agenda de reforma do Estado e seus reflexos no Espírito Santo**

**Marta Zorzal e Silva**<sup>1</sup>

O tema da crise e da reforma do Estado assumiu a centralidade do debate na agenda política, na maioria dos países do mundo, nas últimas décadas do século findo. Os numerosos processos de mudança, ocorridos na ordem capitalista mundial, os quais têm sido apreendidos pela simultaneidade dos processos de globalização e de formação de blocos regionais, trouxeram pesadas conseqüências para a organização e o equilíbrio dos Estados nacionais. Ao mesmo tempo mudanças ocorridas no mapa político, nas esferas tecnológicas, no mundo do trabalho, na cultura, nas relações Estado/sociedade, passando pelas formas de recrutamento e de acesso ao poder político, desembocaram em mutações significativas nas instituições e práticas da democracia representativa.

No âmbito dessas transformações, desde o início dos anos 70, emergiu nos países centrais um movimento mais geral de redefinição da ordem econômica mundial, de reorganização do capitalismo e de crise fiscal do Estado. Ao mesmo tempo regimes autoritários, predominantes em um grande número de

---

<sup>1</sup> Cientista Política e Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: [mazorzal@uol.com.br](mailto:mazorzal@uol.com.br).

países<sup>2</sup>, iniciaram processos de transições democráticas gerando amplos debates acerca dos ideais da democracia e de mudanças na prática democrática. Estes processos de crises econômicas e políticas abalaram o padrão de relação Estado-sociedade prevalecente desde o pós-guerra nos países de economia capitalista, caracterizado por uma forte intervenção estatal na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão de serviços públicos.

Neste cenário entra em cena, simultaneamente, o debate sobre o padrão de intervenção do Estado na economia e nas áreas sociais e sobre o papel da *participação social* na consolidação de regimes democráticos. Em outras palavras, entra em pauta o tema da Crise do Estado, portanto da necessidade de reconfiguração das relações tanto entre Estado e mercado como entre Estado e sociedade. Ambas as dimensões configurando eixos distintos, porém imbricados de mudanças, tensionadas por disputas ideológicas e políticas acerca do encaminhamento das reformas que deveriam ser efetuadas.

No campo da relação Estado/mercado o debate da crise do padrão de intervenção na economia e nas áreas sociais foi acompanhado, num primeiro momento, por uma inversão das concepções até então prevalecentes nos países centrais a respeito do papel do Estado. A concepção, hegemônica desde os anos de 1930, segundo a qual cabia ao Estado a correção de falhas do mercado, a superação das crises econômicas e a sustentação do nível de atividade econômica, foi considerada anacrônica, portanto incapaz de subsidiar soluções para os problemas da crise. Como contraponto ganhou força às teses de cunho neoliberal de defesa do mercado. O pressuposto da imperfeição dos mercados foi substituído pelo pressuposto oposto de uma inevitável imperfeição do Estado.

---

<sup>2</sup> Sul da Europa (anos 70); América Latina, Leste Asiático e Leste Europeu (Anos 80)

Desse ponto de vista o padrão de ação do Estado que configurou nos países desenvolvidos o *Estado de Bem-Estar* – responsável pela inserção social dos cidadãos, por meio de políticas voltadas à garantia de renda e à provisão de serviços públicos – e nos países em desenvolvimento o *Estado desenvolvimentista* – responsável, sobretudo pela geração da infra-estrutura básica para o desenvolvimento – foi posto em cheque.

No caso dos países latino-americanos, particularmente, no Brasil, os impactos dos referidos processos de mudanças, como das políticas de ajuste neoliberal, se superpuseram à situação de crise econômica e política interna, aprofundando as contradições da estratégia desenvolvimentista que encontrou seus limites na confluência desses dois processos. No âmbito da esfera política o processo de liberalização do regime burocrático-autoritário, iniciado em meados dos anos setenta, e a subsequente restauração gradual das regras do jogo democrático representativo, efetuaram-se sob os efeitos do tensionamento crescente oriundo dos movimentos e lutas pela redemocratização da sociedade brasileira, por uma parte, e pela ampliação da crise econômica, por outra. No epicentro dessas lutas, como eixo articulador, era gestado um projeto democratizante e participativo de expansão e aprofundamento da cidadania, isto é, de acesso aos direitos e de criação de canais de participação direta da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as políticas públicas. Este movimento de lutas desembocou no processo constituinte que além de marcar o restabelecimento da democracia representativa incorporou o princípio de participação direta da sociedade civil em diversos dispositivos da Constituição de 1988.

Dessa forma, os anos de 1980 e 1990 são marcados, no Brasil, pelo influxo de amplas reformas. Reformas político-institucionais e reformas econômicas que alimentaram o debate e a agenda política em torno da reforma do Estado *lato sensu*. Na década de 80, no âmbito do processo de redemocratização a agenda teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista

como condição da equidade dos resultados. Era preciso além de mudar o regime político também mudar o padrão de intervenção do Estado, cujo diagnóstico, sintetizado por Farah (2006, p. 44-45) apontava para problemas tais como:

- (a) centralização decisória e financeira na esfera federal; (b) fragmentação institucional;
- (c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; (d) atuação setorial; (e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; (f) condução das políticas sociais segundo lógicas clientelistas;
- (g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; (h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; (i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; (j) ausência de controle social e de avaliação.

De modo geral, a reforma deveria assegurar transformações na burocracia pública herdada do Estado nacional-desenvolvimentista, substituindo-a por outra calcada nos valores democráticos. Dessa perspectiva enfatizou-se a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Da perspectiva das políticas sociais, de acordo com Draibe (1993), a reforma deveria ser orientada para um Estado do tipo institucional-redistributivista, de corte social-democrata, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais.

Na década de 90, apesar dos avanços no rumo da democratização, os impactos da sobreposição das mudanças ocorridas no plano externo produziram o acirramento da crise econômica brasileira o que acabou gerando uma conjuntura que viabilizou a formação de um novo consenso fundado nos princípios neoliberais para os rumos da nação brasileira. Com isso, abriu-se espaço para que o propalado ajuste neoliberal, preceituando as *reformas orientadas para o mercado* e a redução das atividades do Estado, via privatização e transferência de suas responsabilidades sociais para a

sociedade civil, fosse adotado como solução para a situação de crise (CRUZ, 1994).

Como decorrência, a agenda de reformas que vinha pautando o debate em torno de reformas democratizantes e participativas com foco nas lutas pela redução das iniquidades presentes na sociedade brasileira, foi interceptada pelas reformas preconizadas pelo referido ajuste estrutural. Este último assumiu a centralidade da agenda política deslocando para a margem a urgência das reformas que haviam pautado o debate nos anos 1980.

Como se fosse possível dissociar ajustes econômicos capazes de gerar justiça distributiva e gestão democrática, passou-se a definir a crise econômica e política brasileira como uma crise de governança, isto é, de gestão. As reformas orientadas para o mercado – liberalização econômica, estabilização monetária, privatização, etc. – trouxeram os temas da *boa governança* e da *participação* como parte de seu receituário. Este último como recurso para garantir maior controle social e responsabilização dos agentes públicos. Propõem-se, ao lado de reformas econômicas que aprofundam a exclusão social, num arriscado paradoxo, a estabilidade do ambiente institucional, o marco regulatório e a internalização de práticas societárias modernas e liberais como imprescindíveis para o sucesso das políticas de ajuste.

Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, são introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos. Incorporam-se a esta agenda algumas das propostas apresentadas anteriormente, vindas ora da vertente neoliberal, ora de uma perspectiva que mantém a centralidade da ação estatal nas áreas sociais, mas procurando reformá-la diante de um novo contexto.

Em suma, diferentes vertentes interpretam e concretizam projetos de reformas, expressando um conjunto de valores referidos a campos éticos-políticos

distintos, que disputam entre si a hegemonia. Enquanto o campo democrático-popular aposta na partilha do poder entre Estado e sociedade para definir a noção de interesse público, propiciando as condições para o exercício da cidadania, para o campo articulado pelo pensamento neoliberal / conservador, ao contrário, a saída está no mercado, ícone da modernidade, na construção de um novo modelo de desenvolvimento que dê liberdade aos agentes econômicos. Este último defende o modelo gerencial de administração pública na idéia de tornar o Estado eficiente, eficaz, moderno e voltado para o "cidadão-cliente". A forma de participação efetiva do cidadão prevista neste modelo é o controle social direto, através dos conselhos de administração constituídos pela sociedade, no controle do custo e qualidade dos serviços prestados, e não na redefinição da esfera pública e na formulação das políticas.

No embate travado neste percurso de reformas, iniciadas no final dos anos 80 e implementadas durante toda a década de 90, de acordo com Farah (2000), as propostas se redefinem. São enfatizados, além da tese da descentralização retomada no novo contexto, os seguintes aspectos:

A necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos; e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência, e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios, assim como os "desvios" decorrentes da ausência de mecanismos de "prestação de contas" e de controle social sobre as ações do próprio Estado. Aos objetivos da democratização dos processos decisórios e do acesso aos serviços públicos se agregam, portanto, o da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação estatal.

É, portanto, nos marcos dessa conjuntura de mudanças e tendo em mente o entrelaçamento de agendas distintas de reformas que se podem analisar as

iniciativas dos governos subnacionais — estaduais e municipais — pós anos 90, as quais assinalam, em muitos casos, a emergência de novas formas de gestão pública no país. Mais precisamente, é preciso considerar que os portadores da reforma de orientação neoliberal, em momento algum, lograram instalar-se em todo o espectro da administração pública no Brasil. Se no nível do comando federal a coalizão com predomínio de forças políticas liberal-conservadoras detinha o poder e encaminhavam as reformas a partir do diagnóstico da crise fiscal e do padrão burocrático de intervenção, no nível dos governos estaduais e municipais havia governos de importantes estados e municípios comandados por coalizões social democratas, ancoradas nas forças democrático-populares, que privilegiavam a democratização dos processos decisórios e a inclusão social, via introdução de experiências participativas (Sobottka, *et alii* 2005; Lubambo & Coelho & Melo, 2005).

No estado do Espírito Santo apesar dessa conjuntura de reformas ter permeado o debate, sobretudo no âmbito da mídia local, este se fez muito mais como repercussão dos processos de reformas conduzidas pelo governo federal, portanto dos impactos no nível estadual. No âmbito municipal, em especial, em alguns municípios da região metropolitana de Vitória a chegada ao poder em municípios como Vitória e Serra de coalizões ancoradas em forças populares democráticas propiciou a introdução de experiências de gestão participativas via Orçamento Participativo e Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Apesar, de ao longo da década de 90 diferentes coalizões políticas terem estado à frente desses municípios e ora ter predominado orientações democrático-populares – Vitória (gestão 1989-92) e Serra (gestão 1997-2004) – e ora ter predominado orientações mais de corte neoliberal – Vitória (gestões 1993-2004) – esses governos, além incentivar práticas participativas, buscaram realizar mudanças de prioridades na agenda visando atender carências urbanas prementes (Carlos, 2003).

Entretanto, a agenda da Reforma do Estado seja no viés liberal-conservador seja no viés social-democrata, delineados anteriormente não se constituiu em

tema central da agenda do governo estadual, durante a maior parte da década de 90 assim como da presente década. Diversos fatores de ordem econômica e política contribuíram para esse relativo distanciamento. Não cabe aqui uma análise mais detida sobre esse aspecto<sup>3</sup>. No entanto, é possível dizer que em grande medida essa ausência de debates sobre a reforma do estado na arena estadual vincula-se as características mesmas do processo acelerado de modernização da economia estadual, realizado a partir dos anos 70, o qual gerou descompassos nos vínculos entre mudança econômica e mudanças sociais e políticas.

Os reflexos dessas dissintonias vieram à tona e se explicitaram de forma contundente na arena política a partir do processo de redemocratização. Emergiram na forma de movimentos sociais reivindicativos, sobretudo nos anos 80, expressando as grandes carências de atendimento às demandas sociais geradas pelo crescimento desordenado da região metropolitana de Vitória (Siqueira, 1991, Doimo, 1984, 1989). Conforme mencionamos tais demandas seria objeto de políticas participativas e de inclusão social de alguns municípios, na década de 90. No âmbito do governo estadual, no entanto, os descompassos se expressaram na forma de crise de governo e de representatividade, que se manifestou de forma recorrente principalmente durante a década de 1990.

Como resultante, embora durante os anos 90, importantes processos de reformas, sobretudo no que diz respeito à liberalização econômica e à privatização de empresas estatais, cujos efeitos impactariam a economia e a sociedade capixaba de forma contundente, em virtude mesmo do fato de o processo de modernização acelerada ter sido viável pela força do braço interventor do Estado brasileiro, por meio da ação das empresas estatais em seu território – tendo sido decisiva a ação da CVRD – nem o governo estadual nem as forças políticas capixabas trouxeram o debate mais geral dos temas da

---

<sup>3</sup> Sobre estes aspectos ver: Zorzal e Silva, M. Dilemas e perplexidades do modelo. In: Dias Lopes Filho, C. [et al/]. Memórias do desenvolvimento. Vitória: Multiplicidade, 2004, p. 59-83.

reforma para a arena política estadual. Também não foi realizado um debate sobre os rumos do desenvolvimento estadual nem tampouco sobre a adequação da administração pública estadual para os desafios oriundos dos processos de globalização e do caráter da modernidade contemporânea.

Sobre o último ponto, apesar de mais recentemente, a partir da gestão Paulo Hartung (2003-06), ter se iniciado um processo de mudança e de ruptura em relação à situação de crises de governo, que pontuou a década passada, e de definição de rumos para o desenvolvimento estadual, os temas da reforma do Estado e da administração pública ainda não se constituíram em eixos balizadores do governo estadual. Considerando a velocidade e a magnitude das mudanças que se produzem, como efeito da modernidade contemporânea sob o influxo dos processos de globalização, os temas da gestão pública e das instituições estatais se tornam cruciais. Isto implica em ter presente que é preciso repensar o papel do Estado, também nas instancias subnacionais, à luz dessas exigências. Significa, portanto, o encaminhamento de uma pauta de discussões não só em torno da maximização da eficiência e eficácia da ação do Estado, mas, sobretudo no que concerne a sua efetividade. Pauta esta que tem a ver com os requisitos sociais e políticos das atividades estatais, portanto, com o reforço da institucionalidade estatal e a revitalização da sociedade civil.

Em suma, e de acordo com Diniz (2000, p. 42) no âmbito desses processos de reforma é preciso romper com as visões de teor convencional e fortalecer visões que considerem os requisitos do estado de direito. Desse ângulo Diniz considera que, apesar das reformas realizadas durante os anos 90, no Brasil, elas apenas reforçaram as tendências históricas responsáveis pela síndrome da ineficiência e de baixa capacidade do Estado de penetrar efetivamente a sociedade civil e implantar logisticamente as decisões por todo o domínio de sua jurisdição. Temas estes que continuam pontuando o debate tanto no nível federal de governo como nos níveis subnacionais.

## Referencias

CARLOS, Euzineia. *Controle social e política redistributiva: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra (ES)*. 2003. 207 p. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.

CRUZ, Sebastião V. *A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira*. Paper apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 23-27 de novembro de 1994.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

DOIMO, Ana M. & BANCK, Geert A. *Entre a utopia e a estratégia: um estudo de caso de um movimento social urbano*. Vitória : Cultural - ES, 1989.

\_\_\_\_\_. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*. Petrópolis: Vozes, 1984.

DRAIBE, Sonia. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. *Revista USP*, 17, 1993. p.86-101.

FARAH, Marta F. S. *Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil*. *Organizações e Sociedade*, v. 7, n.17, jan./abr, 2000. p. 59-86.

\_\_\_\_\_. *Inovação e governo local no Brasil contemporâneo*. In: JACOBI, Pedro & PINHO, José Antonio (Org.). *Inovações no campo da gestão pública local: Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.41-73.

LUBAMBO, C. COELHO, D.B., MELO, M. A. (Org.) *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2005.

SIQUEIRA, Maria da Penha. *Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória - 1950/1980*. Tese (Doutorado em História Econômica). Programa de Pós-Graduação em História - FFLCH / USP, São Paulo, 1991 (mimeo).

SOBOTTKA, Emil A. et al. *Social research as political mediation: reflections on the participatory budget. Concepts and Transformation: International Journal of Action Research and Renewal*, nº 1. 2005.

ZORZAL E SILVA, M. *Dilemas e perplexidades do modelo*. In: *Dias Lopes Filho, C. [et ali]. Memórias do desenvolvimento*. Vitória: Multiplicidade, 2004. p. 59-83.

ZORZAL E SILVA, M. *Mudanças socioeconômicas, governo representativo e governabilidade - impasses nas arenas subnacionais - o caso do Espírito Santo*. *Revista Interface*, Ano II, n.º. 04, 1998. pp. 95-106.