

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# A cidadania na reforma do Estado brasileiro: discurso oficial e percepção empírica

**Claudia Da Silva Jordão**

*Universidade Federal Fluminense*

**Agatha Justen**

*Universidade Federal Fluminense*

## RESUMO

A reforma do Estado no Brasil, em particular no plano da administração pública, tem se apresentado como um projeto inesgotável, tendendo a se repetir como panacéia a cada governo. Às vésperas de uma nova reforma administrativa, anunciada pelo atual governo brasileiro, recupera-se nesse artigo a discussão inacabada sobre a última grande reforma ocorrida na década de 1990. O objetivo é expor as impressões sobre a reforma ocorrida e em particular sobre o exercício da cidadania. Para realizar o estudo, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se uma pesquisa de campo - a aplicação de survey a um público qualificado, pós-graduandos da Universidade Federal Fluminense - com o intuito de mensurar o grau de adesão ao discurso da reforma gerencialista e verificar em que dimensão esse público tem exercido efetivamente a sua participação cidadã. Como resultado, observou-se que os maiores índices de participação foram aqueles relacionados à esfera do consumo e à reivindicação dos direitos individuais. A preocupação e o dever de ser cidadão foram reduzidos à condição de consumidor.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado brasileiro, cidadania, gestão democrática, relação entre Estado e sociedade, Novo Serviço Público.

## ABSTRACT

State reform in Brazil, in particular in public administration field, has been presented as an inexhaustible project, tending to repeat itself as a panacea for each government. On the eve of a new administrative reform, announced by the current Brazilian government, this paper retrieves the unfinished discussion about the last major reform that occurred in the 1990s. The goal is to expose the impressions about the reform that occurred and in particular about the exercise of citizenship. In order to carry out the study, in addition to bibliographic research, a field research was carried out - the application of a survey to a qualified public, graduate students from the Fluminense Federal University - in order to measure the degree of adherence to the discourse of managerial reform and verify in what dimension this public has effectively exercised its citizen participation. As a result, it was observed that the highest participation rates were those related to the sphere of consumption and the claim of individual rights. The concern and the duty to be a citizen were reduced to the condition of consumer.

**Keywords:** Brazilian State reform, citizenship, democratic management, relationship between State and society, New Public Service.

## 1. Introdução

Sendo a referida reforma do aparelho do Estado uma questão política, ela interfere com os diversos interesses de classes, grupos e indivíduos. Ao redefinir o papel do Estado, ocorre, conseqüentemente, a redefinição da relação entre Estado e sociedade. Essa relação passa por transformações na reafirmação de direitos civis, políticos e sociais, na sociedade competitiva e na representação política. Nesta redefinição da relação do Estado com a sociedade, novos critérios de avaliação são anunciados como baseados na eficiência e na prioridade da satisfação do consumidor (Lustosa da Costa, 2010).

O objetivo desse artigo é analisar como a cidadania se apresenta, a partir dos fundamentos teóricos e dos impactos da reforma do aparelho de Estado brasileiro na década de 1990. Considerando a redefinição na relação com a sociedade e novos critérios de avaliação,

baseados na eficiência, verificam-se referências frequentes à condição de cidadão, nos discursos e nas medidas reformadora dos últimos governos brasileiros.

A reforma foi em grande parte uma tentativa do Estado de responder à crise do capital, que se expressou no final dos anos 1960. Para alguns autores, uma crise do Estado, pois este se teria desviado das “suas funções básicas para ampliar a sua presença no setor produtivo”, comprometendo o erário, deteriorando os serviços públicos e agravando a crise fiscal, como consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Para outros, como mostram os estudos de Antunes (2003), a causa principal foi a crise da estrutura do capital, cuja base técnica fordista, padronizada e com produtos duradouros, esgotou sua capacidade e acentuou a crise cíclica de realização (circulação da produção) provocada pelo desemprego e baixos salários, gerando queda na receita tributária e desgaste de toda ordem para o Estado. A leitura da crise e de suas causas é, sem dúvida, um divisor fundamental, porque dela se extraem explicações e os motivos para as ações da sociedade e do Estado.

É neste momento que se faz necessário analisar o que o Estado tem construído como cidadania e como tem respondido às demandas sociais – dois elementos que se integram. Para abordar essa questão, nosso estudo adota a pesquisa quali-quantitativa, pois, primeiramente, descreve a complexidade do fenômeno, para apreender as suas variáveis e particularidades, recorrendo à bibliografia. Posteriormente, utiliza a aplicação de survey para quantificar as escolhas do público informante.

O artigo está estruturado em três partes. Após esta introdução, na primeira parte há o resgate dos pressupostos críticos para abordar alguns conceitos como cidadania, esfera pública e participação na gestão. Neste momento há a valorização da proposta do Novo Serviço Público, defendida por muitos autores como alternativa necessária para responder as falhas do modelo gerencial. Na segunda parte é apresentado o contexto da Reforma do Estado brasileiro, tratando intimamente dos motivos que são considerados para realizar uma reforma na gestão pública, as suas características e o discurso da reforma para o cidadão. Para isto são utilizados como referência os teóricos gerencialistas - os que ofereceram as bases conceituais e metodológicas para o atual perfil do Estado no Brasil. Finalmente, no terceiro momento se encontra a pesquisa empírica, realizada através da aplicação do survey, como também a análise dos dados obtidos, destinada a mensurar e avaliar o grau de adesão ao discurso presente a partir da adoção, no Brasil, na década de 1990, do New Public Management - métodos e práticas da gestão privada para o âmbito público.

A pesquisa de campo opera com afirmações correntes no ambiente da reforma, consultando os informantes sobre sua concordância ou não com o afirmado em sentenças sobre o Estado, a sociedade, a democracia, o consumo e a cidadania. As sentenças procuram reproduzir o senso comum existente, tanto a partir dos reformistas, como dos meios de comunicação. As respostas foram obtidas através de questionários preenchidos diretamente pelos informantes.

Cabe ressaltar que o intuito não foi abranger um número amplo de participantes, mas, exclusivante, analisar essa amostra específica dos estudantes de pós-graduação. O público tomado como amostra foi assim escolhido pelo critério da conveniência, mas também pela elevada escolaridade, bom nível de informação, meios materiais e acesso a direitos sociais, aspectos que permitem falar de preenchimento das condições mínimas a que se refere Marshall (1950) para a existência efetiva da cidadania: os chamados três direitos; direitos civis, políticos e sociais. Significa dizer que a cidadania subentende a presença desses três direitos, combinados. De outra parte, significa a consolidação dos mesmos, a cada passo desse exercício acompanhada da expectativa do seu alargamento. A cidadania é, portanto, ao mesmo tempo uma condição básica e meio fundamental à efetivação, garantia e ampliação de direitos e deveres.

## **2. Redefinindo conceitos e práticas para uma reforma democrática**

A dicotomia Estado e mercado é uma distorção metafísica que separa um complexo totalizado, quase criando uma falsa antinomia entre ambas as dimensões que se integram para levar adiante a dinâmica da economia. Estado e mercado são um todo. Os exemplos passados e presentes, no Brasil e no exterior, já demonstraram que o Estado é conduzido pelo mercado, seja pela forma como se constitui nas eleições da democracia liberal, sob a regência do capital, seja pela maneira como o Estado administra os recursos públicos, priorizando o mercado. A

blitz de salvação do mercado financeiro realizada pelo governo dos Estados Unidos na crise de 2008 é o exemplo mais recente disto. É essa prontidão do Estado, em grande consonância com o mercado, que levou à perda de sentido da expressão intervenção do Estado e a emergência do conceito de Estado servidor (Gurgel, 2014), um aparelho público que, mesmo sob governos ditos liberais, não se sente limitado em nenhum sentido para servir ao mercado, indo ao extremo do tabelamento de preços, como ocorreu ao governo Macri, na Argentina, em 2019.

Em segundo lugar, a crise jamais começa no Estado, mas sim no mercado. A crise dos anos 1970 surge em parte pelo pauperismo provocado pelo desemprego estrutural, em parte pela crise do modelo fordista, cujos produtos padronizados e duradouros, que repetiam nas lojas o que os consumidores já tinham em casa, desestimulavam as compras. Isto levou à queda das vendas e da produção; em consequência, levou à queda dos tributos que alimentam os cofres públicos. Faltaram verbas para os serviços públicos, cujo papel comprador e investidor no mercado, ao falhar, reimpulsionou a crise, em circuito continuamente descendente da economia. Analisando as contas públicas dos Estados Unidos, nos anos 1970 e 1980, Lagemann e Bordin destacam a enorme redução da contribuição tributária das corporações e sobre as vendas (Lagemann & Bordin, 1995). No Brasil, Gobetti e Amado demonstram como cai a receita do setor público no mesmo período, chamando a atenção para o fato de que também caíram suas despesas com salário e consumo (Gobetti & Amado, 2011). Simonsen, ex-ministro da Fazenda, nos anos 1970, em artigo intitulado “A conta-corrente do governo: 1970-1988” afirma que “o verdadeiro drama é que o governo perdeu receita tributária real” (Simonsen, 1989, p. 4). É esta situação que vai levar à superacumulação de que nos fala Harvey (2013), porque os capitais saem da produção e vão procurar compensação no mercado financeiro, superacumulando-se nos bancos. É esta também a razão porque se dá o processo global de privatizações e concessões de empresas e serviços públicos ao setor privado. São áreas muito rentáveis, com consumidores cativos, monopólios e oligopólios públicos, para onde se reencaminharam esses capitais superacumulados, retornando à economia real. É a mesma razão de o Plano Diretor da Reforma do Estado dizer taxativamente que “Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (PDRAE, 1995, p. 12). A crise encontra saída – com a inovação, despadronização, obsolescência acelerada, desregulamentação, aumento da taxa de mais-valia, etc – onde ela surgiu, o mercado, e avança em busca de solução mais ampla capturando as áreas de negócio atraentes antes ocupadas pelo Estado.

A reforma do aparelho do Estado, ao promover igual confusão entre consumidor e cidadão, é uma metonímia da inversão fundamental ocorrida no diagnóstico da crise. Cidadão e cliente são dois conceitos que precisam ser definidos e diferenciados para evitar consequências danosas para a construção de uma reforma democrática. Com essa diferenciação, espera-se reduzir a grande simplificação do discurso da reforma gerencial que considera o público como uma clientela semelhante à clientela de um fornecedor privado, em regime de concorrência perfeita.

Em seu texto Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle, Bresser-Pereira, o então ministro chefe do Ministério da Administração e Reforma do Estado afirmou que, em relação ao Estado e sua administração que “o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder” (Cadernos MARE, 1997, p.37). Essa surpreendente confusão conceitual e teórica não encontra qualquer amparo na realidade quando se observam as diferenças profundas entre os dois agentes sociais, cidadão e cliente, assim como se encontra diferenças entre o que é um serviço público e o que é uma empresa privada.

Resgatando o que afirma Gurgel (2014), as diferenças entre cidadão e clientes são significativas:

- O público, portanto, o cidadão, não paga um valor a mais, além do imposto, quando algum serviço prestado é mais demandado ao Estado, ou seja, o público não define o preço do produto a partir da demanda, não podendo por isto mesmo regatear ou transacionar no sentido negocial do termo, como pode fazer o cliente;

- O cidadão não tem a opção de escolher o prestador do serviço, como ocorre ao cliente, pois os serviços que representam o interesse coletivo não podem ter paralelos. Não há um

produto de substituição para agradar melhor o gosto do cidadão ou que ele tenha como alternativa de menor preço ou qualidade. Predomina o monopólio nos serviços públicos e não a concorrência entre vários produtores ou prestadores de serviço. Como exemplo podemos citar a diplomacia, a polícia federal, o sistema judicial, o corpo de bombeiros, a segurança pública e inúmeros outros. Ainda que se possa falar de arbitragem, como alternativa ao judiciário, e segurança privada, sabemos muito bem a dimensão e as limitações desses aparentes sucedâneos.

- Não há, legalmente, a possibilidade do cidadão contar com alguma vantagem pela eventual capacidade que tenha de pagar a mais por algum serviço. Dispor-se a pagar uma taxa maior não lhe será mais favorável no pedágio, no concurso público ou na certidão do cartório. Os serviços têm tarifas iguais. Além disto, há serviços que independem da renda pessoal do cliente e só pode ser obtido através do mérito, reconhecimento ou necessidade. É o caso do acesso aos recursos de uma agência de fomento, que pede um projeto qualificado, ou o benefício de uma renda mínima, ao estilo do Bolsa Família, destinado aos mais necessitados. Ou ainda o acesso à Universidade pela via das cotas.

- O cidadão tem o poder de eleger os seus dirigentes políticos, diferente do cliente que não elege os dirigentes das empresas;

- “O cidadão não paga apenas pelo que consome. O cidadão paga pelo que pode um dia consumir e pelo que jamais deseja consumir”. Exemplos disto é o serviço dos bombeiros e, no caso da assistência social aos desvalidos, os albergues noturnos. Em ambos os casos, o público, o cidadão, paga, via tributos, sem ter, porém, o desejo de consumir esses serviços (Gurgel, 2014, p. 3);

- “O cidadão não consome apenas pelo que paga. Há um direito por trás do serviço e este direito é impessoal” (Gurgel, 2014, p. 3). Esta diferença se refere, por exemplo, ao direito aos serviços de saúde e da educação. São os impostos que pagam esses serviços. Impostos de renda menores, quando não há isenção de imposto, são fixados para os mais pobres. É diferente na iniciativa privada, onde só há consumo do serviço se houver pagamento. No geral, para o mesmo produto, cobra-se o mesmo preço.

O modelo de gestão gerencial implantado no Brasil, conhecido internacionalmente como New Public Management, apesar de ter obtido avanços no plano econômico-financeiro não foi capaz de garantir desenvolvimento social associado a uma gestão democrática com canais fortalecidos de participação da sociedade civil. Cabe ressaltar que, como já apontado por Bobbio (2011), o conceito de democracia é o estar em transformação e envolve transparência do poder, estando as regras previstas e facilitadas para ter uma participação mais ampla possível dos interessados. Para tanto, é indispensável o direito de participar, existência de nítidas regras de procedimento e validade de alternativas reais com poder de escolha.

Como aponta Paula (2005), apesar do Plano Diretor da Reforma do Estado falar de controle social, controle da sociedade sobre a máquina pública, não foram criados mecanismos, além dos Conselhos Gestores previstos na Constituição Federal, para que esse controle social ocorresse. Dentre os mecanismos ausentes, estão os canais de passagem das demandas sociais. Por isto permanece a busca por uma gestão que tenha maior preocupação pelo interesse público e mais abertura às necessidades e anseios dos cidadãos. Procura-se uma nova vertente que contemple: 1) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, capaz de enfrentar a crise do nacional-desenvolvimentismo; 2) reorganizar o aparelho do Estado; e 3) criar uma gestão pública alternativa ao modelo gerencialista hegemônico desde os anos 1990.

Para a construção dessa proposta, Denhardt (2012), por exemplo, busca a inspiração 1) na teoria política democrática, na conexão entre cidadão e governo e 2) nas abordagens alternativas à gestão gerencialista, valorizando a tradição humanística da teoria da administração pública e incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo como referências.

Denhardt (2012, p. 265) fala de sete princípios-chave para o Novo Serviço Público:

1) O primeiro princípio-chave é “servir cidadãos, não consumidores”. O serviço público é visto como extensão da cidadania, como uma questão de responsabilidade; 2) Valorizar o interesse público. A diferença mais importante entre negócios e governos está, justamente, na responsabilidade que o governo tem de promover a cidadania e servir o interesse público; 3)

Dar mais valor a cidadania do que ao empreendedorismo. O serviço público é melhor servido quando os cidadãos e servidores estão comprometidos em fazer contribuições significativas e o administrador público tem a consciência de que o seu papel não é dirigir consumidores, mas, sim, servir os cidadãos; 4) “Pensar estrategicamente, agir democraticamente” (Denhardt, 2012, p. 266). As organizações públicas devem ser administradas com o foco de estimular o engajamento do cidadão em todos os estágios de policy-making e de sua implementação; 5) É necessário reconhecer que a accountability não é simples, pois os servidores públicos não devem dar atenção apenas ao mercado, também devem atentar às constituições e estatutos legais, a valores comunitários, a normas políticas e aos interesses coletivos;

Do ponto de vista de Paula (2005), há dois projetos políticos em curso em disputa: o primeiro é a vertente gerencial (modelo gerencial) e o segundo é a vertente da administração pública societal (modelo societal), que se manifesta a partir das experiências alternativas de gestão pública. Entre esses modelos, é possível visualizar as diferenças existentes principalmente no que se refere à abertura das instituições à participação social e a abordagem de gestão, estando a proposta do Novo Serviço Público com uma agenda de prioridade com maior preocupação de garantir formas democráticas de participação e controle por parte da sociedade civil, ou seja, uma gestão mais participativa que envolva os diferentes sujeitos sociais com uma ação política deliberativa.

Segundo Nogueira in Paula (2005), atualmente para a gestão pública não é mais suficiente apenas o desenvolvimento das técnicas e a formulação de avançados programas administrativos. É necessário também lidar com a complexidade que exige uma gestão mais estratégica e participativa para gerar desenvolvimento.

Partindo da Teoria do Desenvolvimento, Evans (2003) defende que as instituições básicas de governança são capazes de desempenhar um papel relevante para gerar desenvolvimento. Valorizar o desenvolvimento de capacidades locais para realizar escolhas é capaz de gerar ganhos de “propriedade local, melhor exploração do conhecimento local e melhor ajuste com instituições locais existentes” (Evans, 2003, p.50). O autor defende que valorizar o desenvolvimento deliberativo, ser capaz de reunir um conjunto de estratégias que utilizam sistemas institucionalizados de deliberação popular para alocar bens coletivos, é ultrapassar o conceito de “monocultura institucional”. Ou seja, ir além desta que se limita na premissa de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente e que considera as instituições anglo-americanas como modelo de desenvolvimento ideal. Em resumo, “a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo” (Evans, 2003, p.29).

Como mencionado anteriormente, a gestão gerencialista se apresenta de forma positiva no que se refere aos ganhos no campo econômico-financeiro, somando-se a isso a nitidez da organização do aparelho do Estado e de seus métodos. No entanto, consolida-se como um modelo centralizador do processo decisório, limitando a participação e o controle social apenas ao discurso e não atenta à necessidade de considerar a dimensão sócio-política específica do caso brasileiro para a tomada de decisão. Diferentemente, a administração pública societal trabalha com a ideia de um projeto de sociedade e a criação e ativação de meios para que esse projeto seja conduzido pela cidadania.

Aponta Tenório (2008) que é essencial para a construção desta vertente – chamada pelo autor e por diversos pesquisadores de gestão social – o agir comunicativo de Habermas, pois a gestão se baseia no entendimento vinculado com a linguagem. Sendo assim a racionalidade comunicativa de Habermas seria a possível saída à posição antitética entre a racionalidade substantiva e a racionalidade instrumental.

Reconhece Pinho (2010) que há dificuldades de garantir formas democráticas de gestão, pois o Estado ainda estaria aprendendo ou tendo que aprender a se abrir para a sociedade, bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo com o Estado de forma efetiva. Sendo a participação um fator de baixo desenvolvimento na sociedade brasileira, cresce a necessidade de um aprimoramento teórico sobre a questão.

Diferente do modelo gerencialista que defende a gestão estratégica baseada no controle de mercado, a proposta do Novo Serviço Público valoriza o controle social como uma prioridade para a gestão, trazendo amadurecimento aos atores sociais e fortalecendo a democracia deliberativa.

Enfim, o Novo Serviço Público se apresenta com o intuito de democratizar a relação entre Estado e sociedade. Destaca Lustosa da Costa (2010) que o maior desafio da referida reforma para o desenvolvimento é político, pois está relacionado à necessidade de criar consensos para definir o Estado social e pactuar as necessárias transferências de renda dentro da economia e entre economia e sociedade. A cidadania, portanto, começa pela cobrança política da própria cidadania. Isto é, do direito e dos canais democráticos de expressão, pressão e deliberação dos segmentos e classes sociais, que se alçam da sociedade civil à sociedade política.

### **3. O contexto da reforma do Estado brasileiro na década de 1990**

No ano de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional referente à Reforma do Estado brasileiro. A reforma teve como centro de gravitação o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, dirigido pelo professor Bresser Pereira, e como ponto de partida a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de clara inspiração neoliberal. Tratou-se de um espelhamento nas formulações e práticas vivenciadas na Inglaterra, nos Estados Unidos e outros países, nos anos 1980, em sintonia com a teoria do Estado mínimo, da primazia do mercado, além de outros postulados do pensamento liberal resgatado. O discurso do governo sustenta que o Estado é o responsável pela crise econômica, devido a sua forte intervenção na economia, além dos grandes gastos sociais, necessitando de uma reforma para dar resposta à “crise generalizada do Estado”. É o novo paradigma dentro da administração pública, denominado administração pública gerencial, de que já tratamos, e suas tendências são: descentralização, autoregulação do mercado, flexibilização da gestão, ênfase nos resultados, privatizações, concessões de serviços públicos e aumento do controle social, ainda que este último aspecto já estivesse intensamente presente na Constituição Federal de 1988 e, mais tarde se constataria, pouco efetivado na própria reforma.

A administração pública gerencial adotada no Brasil teve como base conceitual, teórica e ideológica, o paradigma do New Public Management, fruto da aplicação das vertentes relacionadas ao pensamento neoliberal sobre a gestão pública, como temos exposto. Bresser-Pereira (1995), do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, responsável pela construção teórica e conceitual da reforma, aponta que o Estado perdeu as suas potencialidades de reprodução e de crescimento desde a crise do modelo de Estado de Bem Estar Social, o qual acolhia crescentes demandas por parte da sociedade e crescimento desordenado do aparelho do Estado, gerando crise fiscal, esgotamento da sua intervenção econômica e ineficácia da administração burocrática, segundo seu diagnóstico da crise já objeto de crítica em página passada.

Na reforma gerencial, as atividades consideradas como não exclusivas, por exemplo, a saúde, educação, assistência social, comunicação e transporte, tendem a ser repassadas ao mercado ou à “publicização”. Neste último caso, trata-se de destinar essas atividades de cunho social às organizações públicas não estatais, a título de elevar o desempenho dos serviços públicas. Já as atividades consideradas exclusivas, aquelas intrínsecas ao poder do Estado, como, por exemplo, a polícia, as forças armadas e os órgãos responsáveis pelas arrecadações, planejamento, manejo e controle dos recursos públicos, continuariam, assim, sob a propriedade estatal (Bresser-Pereira & Pacheco, 2005, p. 5). Diz o Plano Diretor da reforma que é necessário

“Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de ‘publicização’, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar”. (PDRAE, 1995, p. 46).

O início da reforma da gestão pública, em plano mundial, ocorreu nos anos de 1980 na Grã Bretanha, Austrália e Nova Zelândia. O objetivo era reformar a organização, a macroestrutura do Estado e os instrumentos de gestão. Como consta no Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro (1995), o motivo da desaceleração econômica foi a crise exclusiva do Estado que não soube processar a sobrecarga das demandas e a dificuldade administrativa no pós-guerra. Para Bresser Pereira (1998), a manutenção de um Estado forte e democrático só se torna possível a partir do momento que as entidades estatais realizam as atividades que lhe são destinadas, descentralizando suas atividades não-exclusivas principalmente no que se refere aos serviços sociais – saúde, educação, assistência - e pesquisas científicas. Essas atividades são assim destinadas às organizações sem fins lucrativos, denominadas

Organizações Sociais. Os ativos continuam em poder do Estado, a gestão e usufruto são das organizações privadas e o controle do serviço realizado pela Agência Reguladora do setor, autarquia pública, com base no contrato firmado.

Com a administração gerencial, a produção de bens e serviços para o mercado, das empresas públicas às sociedades de economia mista (mineradoras, como a Vale do Rio Doce, produtoras de componentes e insumos básicos, como a Petrobrás, bancos, como os bancos estaduais e o Banco do Brasil, etc) é vista como uma atividade de iniciativa privada e não se enquadraria nas funções do Estado. Essas atividades podem receber recursos do Estado a título de empréstimos, mas seus ativos e por consequência sua gestão serão adquiridos pela iniciativa privada. Ou seja, o Estado deixa de ser o proprietário, cabendo sua ingerência apenas através do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, igualmente autarquia pública.

Para reconstruir o Estado com os princípios gerencialistas de gestão são classificados, a partir do critério funcional, os seguintes mecanismos de controle: mercado, controle social, controle democrático representativo, controle hierárquico gerencial, controle hierárquico burocrático e controle hierárquico tradicional. Como já lembrado,

“O princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente” (Cadernos MARE, 1997, p. 37).

Dentro dos controles priorizados pela Reforma do Estado é valorizado o mecanismo do mercado por ser considerado o mais geral, difuso e automático: “A regra geral é a de que, sempre que possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle”. Sendo assim, a Reforma do Estado emerge conjuntamente com o capitalismo globalizado no Brasil nos anos de 1990, valorizando o aumento do espaço público não-estatal do controle social e do controle hierárquico gerencial. Isto com o sutil dado novo de que o mercado é deliberadamente elevado à condição de espaço público prioritário para o controle do Estado. O objetivo é obter maior democracia, maior difusão do poder, eficiência, maior automaticidade dos controles e maior participação do público não-estatal, segundo o discurso corrente (Cadernos MARE, 1997, p. 37-39).

Aponta o PDRAE (1995) que o objetivo de focar nos resultados está relacionado à necessidade de levar a gestão para o cidadão, pois é este que fornece legitimidade às instituições. Sendo assim o cidadão se torna um cliente privilegiado – termo usado pela reforma gerencial – dos serviços que são prestados pelo Estado.

Para os teóricos gerenciais, a crise está diretamente relacionada à interferência do Estado no mercado, acarretando distorções e funcionamento irregular. Consta no PDRAE (1995) que, diferentemente dos anos 1920 e 1930, em que teria havido erro no funcionamento do mercado, a crise dos anos 1980 é a crise do Estado. Cabe detalhar com os próprios termos do PDRAE essa profunda reforma do aparelho estatal brasileiro.

No argumento crítico são apontados alguns fatos: (1) a crise fiscal e a crescente perda de crédito por parte do Estado; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção estatal que, por sua vez, relaciona-se ao keynesianismo e ao Estado de Bem Estar Social dos países desenvolvidos, assimilados pelos países dependentes e periféricos em variados tipos (3) a estratégia de substituição de importações dos países do terceiro mundo e o estatismo dos países comunistas; (4) a necessidade de mudança na forma de administrar o Estado, ou seja, a passagem da administração burocrática para a gerencial.

Para tanto, adotam-se os seguintes procedimentos: (1) ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado; (3) reforma na previdência social; (4) modificação dos instrumentos de política social; (5) reforma do aparelho do Estado, com objetivo de aumentar a sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar políticas de forma eficiente.

Algumas práticas como: racionalização, flexibilização, publicização e desestatização formam as principais diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Na prática, o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passa a ser o provedor e regulador das atividades, principalmente dos serviços sociais como

educação e saúde. Parte-se do princípio de que o setor privado realiza de forma mais eficiente a tarefa de produção, pois há benefícios maiores com o controle do mercado pelos clientes.

Quanto às funções do Estado, lembremos, são definidas três áreas de atuação: (1) as atividades consideradas exclusivas do Estado; (2) os serviços sociais e científicos do Estado; (3) a produção de bens e serviços para o mercado.

A primeira diz respeito a todas as atividades para assegurar a ordem interna – a propriedade e os contratos, defender o país, promover o desenvolvimento econômico e social e formular políticas, ou seja, aquelas que não são devidamente remuneradas pelo mercado. Legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar e fomentar.

A segunda é destinada aos serviços sociais e científicos, ou seja, aqueles que não são exclusivos do Estado. “Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais [...]” (Cadernos MARE, 1997, p. 25). São as atividades consideradas competitivas que devem ser administradas principalmente através do controle social e da constituição do quase-mercado, através das já referidas Organizações Sociais. Há a conversão desses serviços em Organizações Sociais, ou seja, uma entidade pública de direito privado que realiza um contrato de gestão com o Estado e é financiado com o orçamento público.

A terceira área de atuação de produção de bens e serviços para o mercado, como já dissemos, se destina à privatização, pois as empresas privadas são consideradas, pelos reformadores, com maior capacidade para administrar.

É possível observar a separação entre as atividades principais e as atividades auxiliares. As primeiras são aquelas próprias do Estado, como anteriormente definidas. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como, por exemplo, limpeza, vigilância, transporte, coperagem e serviços técnicos de informática devem ser terceirizadas através de licitação pública. Com a nova lei de terceirização e o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao alcance da terceirização no Brasil, podendo alcançar as chamadas atividades-fim, abre-se uma janela para semelhante extensão ao setor público, coisa que ainda não vimos acontecer, mas que se insere no processo geral de passagem dos negócios públicos para a esfera privada.

É neste contexto, de novos conceitos e reconceituações, que surge o conceito de cidadão-cliente (Bresser-Pereira, 1998), diretamente relacionado com a ideia de que o controle sobre o aparelho público deve-se dar prioritariamente pelo mercado. Cidadão-cliente é, portanto uma figura chave reproduzida pela reforma gerencialista e difundida pelo então Ministro Bresser-Pereira, porque ela qualifica o cidadão como consumidor, na relação com o Estado, e não um exercitante do direito público. Se a melhor forma de controle, como diz a reforma, é o mercado, é esta qualidade (e comportamento) de consumidor, de cliente, que tornará efetivo o controle.

#### **4. A cidadania e o discurso na reforma gerencial: uma abordagem empírica**

Ensina Keynes (1964, p. 309) que nos momentos de crise - que possuem características bem semelhantes em seus ciclos econômicos - “o remédio consistiria em tomar várias medidas capazes de aumentar a propensão a consumir”. O argumento do autor indica que para buscar uma saída para a crise é necessário que o Estado adote uma série de medidas estratégicas para promover um fluxo de investimentos úteis para a retomada da economia e, ao mesmo tempo, estimular o consumo.

Essa estratégia também se faz presente, na referida reforma, ao mesmo tempo em que há a redução do tamanho do Estado, redefinição do seu papel estatal e a valorização do novo conceito de cidadão-cliente. Na reforma gerencial do Estado, o discurso de fortalecer formas democráticas para realizar a aproximação da sociedade civil com o Estado se pretende pela associação e interação com o mercado. Não exatamente como nos episódios em que se tem verificado a participação da sociedade civil na gestão pública (orçamento-participativo, conselhos gestores, audiências públicas, etc), mas como consumidor, cliente, que demanda o melhor para si em ambiente concorrencial.

Aponta Silva (2001) que as medidas adotadas pela reforma gerencialista colocam em questão os elementos de caráter universalista e, paralelamente, provocam mudanças nos valores sociais. Ocorre a redefinição na relação com a sociedade e novos critérios de avaliação baseados na eficiência, priorizando a satisfação do consumo individual. O cidadão deixa de

compartilhar seus direitos iguais para ser possuidor da disponibilidade financeira relativa, o qual irá determinar o direito de acesso e de qualidade. Com relação a esta qualidade, os parâmetros de avaliação e estratégias são moldados para o desempenho das instituições, nas condições de competitividade, produtividade e de propaganda para atrair clientes.

No que se refere ao bom serviço para o cidadão, Lustosa da Costa (2010) complementa que as reformas priorizadas pelo Estado na administração gerencial vêm sendo realizadas com o intuito de reduzir gastos públicos e esse objetivo é construído pelo processo de privatização e terceirização, sob o argumento de elevar a receita e aumentar a eficiência nos serviços públicos. Contudo, o plano de reformas não prioriza as formas de intervenção legítima do Estado, os direitos de cidadania e as formas de participação e de representação. Os países marcados por fortes desigualdades sociais, como o Brasil, não podem ter tratamento por parâmetros mercadológicos, pois há a necessidade de levar em consideração questões como a equidade e a participação ativa no processo decisório.

Ambos os fatores, a democracia e o primado do cidadão, que não vêm se consolidando, revelam a necessidade de se rediscutirem os termos e condições em que esses valores se constroem ou que estão sendo desconstruídos.

Ao redefinir o papel do Estado, ocorre, conseqüentemente, a redefinição da relação entre Estado e sociedade, impactando no âmbito dos direitos civis, políticos e sociais. Sendo um campo de legitimação, o Estado passa a ter o poder de minimizar os reflexos da questão social. Uma ação voltada para a autonomia e a emancipação propõe a reconstrução desta relação, de uma gestão democrática e de integração social na viabilização de direitos e deveres, coletivamente construídos. Uma ação voltada para a autonomia e a emancipação propõe a reconstrução desta relação, de uma gestão democrática e de integração social na viabilização de direitos e deveres, coletivamente construídos.

Contribui Abreu (2008) observando que esta concepção consumerista se apresenta ideologicamente com uma forma neutra, mas que, na verdade, é o que vem determinando o que é ser cidadão. A gestão de uma nova cidadania passa a ser planejada de forma coerente com o destino do mercado. A cidadania supõe e institui a característica de igualdade humana básica, que se articula às desigualdades sociais e econômicas. Em outros termos, a cidadania se sobrepõe, como espaço e tempo, às desigualdades da sociedade de mercado e de classe, oferecendo oportunidade para que as causas e interesses possam se apresentar como se efetivamente as desigualdades estruturais não existissem.

Mas concretamente esse exercício de consumidor, de cliente, acima das diferenças socioeconômicas reais, não se realiza plenamente sequer no trato com as empresas privadas, menos ainda com os órgãos, instituições e empresas públicas, geralmente, como já comentado, sem sucedâneos. O controle social precisa de outros meios democráticos além da democracia do mercado. A legitimação de uma gestão pública democrática se consolida a partir do momento em que há formas concretas de participação da sociedade civil, através de canais legítimos e difundidos de acesso à gestão pública. Esse valor se torna uma prioridade quando se pretende uma administração voltada para a sociedade e com a sociedade, tendo em vista um Estado eficaz e eficiente com equilíbrio fiscal e presença social. Isso é que propiciará uma gestão democrática e condições para que o indivíduo exerça a sua cidadania.

A pesquisa de campo que ora se apresenta tem o intuito de fornecer um aporte empírico à hipótese de que as distinções entre cidadão e cliente foram reduzidas, produzindo um reducionismo conceitual cujas consequências não foram favoráveis a relação democrática e cidadã entre Estado e sociedade. Antes, o contrário, reforçaram os valores do modo de produção, destacando de tal forma um aspecto da cidadania, o direito ao consumo e do consumidor, a ponto de operar-se uma metonímia em que se toma a parte (consumo) como o todo (cidadania). A amostra definida como informante da pesquisa de campo são os estudantes de programas de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense (UFF), totalizando 81 participantes nas áreas de Administração, Economia, Serviço Social, Direito e Ciência Política – inseridos nos respectivos programas de 2012 e 2013. A opção por esta amostragem, apenas para lembrar, se deu a partir do entendimento de que se trata de um público com elevada escolaridade, bom nível de informação, meios materiais e acesso a direitos sociais que nos permitiria falar do preenchimento das condições mínimas a que se refere Marshall (1950) para a existência efetiva da cidadania. Cabe ressaltar que o intuito não foi abranger um número

amplo de participantes, mas, exclusivamente, analisar essa amostra específica dos estudantes de pós-graduação.

Através da pesquisa de opinião com esse público qualificado, pretende-se observar qual é a percepção de alguns conceitos que devem estar presentes na administração pública, tais como: o interesse público, a dimensão sócio-política e a participação social. Além disso, pretende-se identificar e analisar em que esfera esses participantes – com grande possibilidade de serem futuros gestores – exercem a sua cidadania.

A seguir são apresentados os dados da pesquisa, precedidos da questão colocada aos informantes, seguindo-se a análise das respostas obtidas. Como se encontra explicado na introdução, os informantes responderam a questionários com sentenças inspiradas no pensamento hegemônico reformista, reproduzindo o senso comum douto, usando a expressão consagrada de Bourdieu para falar de um senso comum com aparência de conhecimento científico.

Tabela 1: Com a reforma gerencial da administração pública, iniciada em 1995 no Brasil, houve maior preocupação com as formas modernas de gestão para possibilitar atender de forma democrática e eficiente o cidadão.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	60,9%	37,5 %	22,2%	54,6%	23,1 %	<b>40,8%</b>
Discordo	39,1%	18,8 %	50 %	36,4%	30,8 %	<b>35,8%</b>
Não sei	-	43,7 %	27,8%	9 %	38,5 %	<b>22,2%</b>
Não respondeu	-	-	-	-	7,6 %	<b>1,2 %</b>

Tabela 2: Cidadão é aquele que tem participação nas decisões eleitorais, paga os seus impostos e tem a liberdade de fazer as suas próprias escolhas.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	34,8 %	25 %	22,2 %	27,3 %	7,7 %	<b>24,7 %</b>
Discordo	65,2 %	75 %	72,2 %	63,6 %	84,6 %	<b>71,6 %</b>
Não sei	-	-	-	9,1 %	-	<b>1,2 %</b>
Não respondeu	-	-	5,6 %	-	7,7 %	<b>2,5 %</b>

Tabela 3: Um Estado democrático é aquele que é capaz de estimular o mercado para oferecer maior variedade de serviços para que o cidadão possa escolher a melhor opção.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	30,4 %	12,5 %	11,1 %	18,2 %	7,7 %	<b>17,3 %</b>
Discordo	69,6 %	87,5 %	88,9 %	63,6 %	84,6 %	<b>79 %</b>
Não sei	-	-	-	18,2 %	-	<b>2,5 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	7,7 %	<b>1,2 %</b>

Tabela 4: Um Estado competente é aquele capaz de gerar resultados satisfatórios sem incomodar os cidadãos com questões complexas e de decisão que cabem aos gestores públicos, os quais já são pagos pela sociedade para desempenhar as suas funções.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	8,7 %	12,5 %	5,6 %	-	15,4 %	<b>8,6 %</b>
Discordo	91,3 %	87,5 %	88,9 %	90,9 %	76,9 %	<b>87,7 %</b>
Não sei	-	-	-	9,1 %	-	<b>1,2 %</b>
Não respondeu	-	-	5,5 %	-	7,7 %	<b>2,5 %</b>

Tabela 5: A publicização, transferência administrativa de algumas funções e atividades do Estado para a iniciativa privada e comunitária, de fato tem gerado maior eficiência e produtividade na gestão pública.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	21,7 %	31,2 %	22,2 %	27,3 %	38,5 %	<b>27,2 %</b>
Discordo	65,2 %	43,8 %	72,2 %	45,5 %	38,5 %	<b>55,5 %</b>
Não sei	13,1 %	25 %	5,6 %	27,2 %	15,3 %	<b>16,1 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	7,7 %	<b>1,2 %</b>

Tabela 6: A participação nos orçamentos participativos, nos conselhos gestores de políticas públicas e nas audiências públicas tendem ao desgaste do indivíduo, pois geram uma falsa imagem de democracia deliberativa.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	26,1 %	12,5 %	11,1 %	27,3 %	23,1 %	<b>19,8 %</b>
Discordo	73,9 %	81,3 %	88,9 %	45,5 %	69,2 %	<b>74 %</b>
Não sei	-	6,2 %	-	27,2 %	7,7 %	<b>6,2 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	-	-

Tabela 7: A criação dos serviços como o PROCON e o sistema de ouvidorias das empresas são exemplos que valorizam a participação e o controle de qualidade com a sociedade.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	95,7 %	93,8 %	61,1 %	63,6 %	92,3 %	<b>82,7 %</b>
Discordo	4,3 %	6,2 %	33,3 %	27,3 %	7,7 %	<b>14,8 %</b>
Não sei	-	-	5,6 %	9,1 %	-	<b>2,5 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	-	-

Tabela 8: A expressão sociedade do consumo, utilizada por alguns autores, mostra que houve maior valorização à participação e ao exercício da cidadania, como, por exemplo, na maior oferta de bens ao cidadão e no maior poder aquisitivo.

Alternativa	Adm.	Economia	Serviço Social	Direito	Ciência Política	Total
Concordo	17,4 %	-	11,1 %	9,1 %	-	<b>8,6 %</b>
Discordo	78,3 %	81,3 %	88,9 %	81,8 %	92,3 %	<b>84 %</b>
Não sei	4,3 %	18,7 %	-	9,1 %	7,7 %	<b>7,4 %</b>
Não respondeu	-	-	-	-	-	-

Tabela 9: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Administração</b>	<b>Opções</b>
52,2 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 41,7% Não foi atendido: 58,3%
65,2 %	Reclamou o cupom fiscal
8,7 %	Participou de partidos políticos
43,5 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 50% Não foi atendido: 50%
8,7 %	Participou de sindicatos
17,4 %	Denunciou a corrupção
8,7 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
73,9 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 70,6% Não foi atendido: 29,4%
13 %	Participou de conselhos gestores
8,7 %	Participou de orçamentos participativos
52,2 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
21,7 %	Participou de manifestação pública
21,7 %	Participou de audiência pública

Tabela 10: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Economia</b>	<b>Opções</b>
37,5 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 50% Não foi atendido: 50%
62,5 %	Reclamou o cupom fiscal
25 %	Participou de partidos políticos
25 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 25% Não foi atendido: 75%
6,3 %	Participou de sindicatos
6,3 %	Denunciou a corrupção
-	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
68,8 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 90,9% Não foi atendido: 9,1%
-	Participou de conselhos gestores
6,3 %	Participou de orçamentos participativos
56,3 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
68,8 %	Participou de manifestação pública
18,8 %	Participou de audiência pública

Tabela 11: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Serviço Social</b>	<b>Opções</b>
55,6 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 60% Não foi atendido: 40%
44,4 %	Reclamou o cupom fiscal
5,6 %	Participou de partidos políticos
44,4 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 25% Não foi atendido: 75%
16,7 %	Participou de sindicatos
11,1 %	Denunciou a corrupção
16,7 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
50 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 33,3% Não foi atendido: 66,7%
33,3 %	Participou de conselhos gestores
11,1 %	Participou de orçamentos participativos
50 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
77,8 %	Participou de manifestação pública
38,9 %	Participou de audiência pública

Tabela 12: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Direito</b>	<b>Opções</b>
54,6 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 33,3 % Não foi atendido: 66,7 %
54,6 %	Reclamou o cupom fiscal
63,6 %	Participou de partidos políticos
18,2 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 50 % Não foi atendido: 50%
9,1 %	Participou de sindicatos
27,3 %	Denunciou a corrupção
27,3 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
81,8 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 66,7 % Não foi atendido: 33,3 %
9,1 %	Participou de conselhos gestores
-	Participou de orçamentos participativos
36,4 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
45,5 %	Participou de manifestação pública
27,3 %	Participou de audiência pública

Tabela 13: Das opções abaixo, quais você realizou nos últimos anos:

<b>Ciência Política</b>	<b>Opções</b>
69,2 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 22,2 % Não foi atendido: 77,8 %
53,9 %	Reclamou o cupom fiscal
38,5 %	Participou de partidos políticos
38,5 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 40 % Não foi atendido: 60 %
15,4 %	Participou de sindicatos
30,8 %	Denunciou a corrupção
23,1 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
61,5 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 37,5 % Não foi atendido: 62,5 %
15,4 %	Participou de conselhos gestores
15,4 %	Participou de orçamentos participativos
61,5 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
61,5 %	Participou de manifestação pública
23,1 %	Participou de audiência pública

Tabela 14: Quadro geral

<b>Total</b>	<b>Opções</b>
53,1 %	Contestou abuso de preço: Foi atendido: 41,9 % Não foi atendido: 58,1 %
56,8 %	Reclamou o cupom fiscal
23,5 %	Participou de partidos políticos
35,8 %	Reclamou do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado: Foi atendido: 37,9 % Não foi atendido: 62,1 %
11,1 %	Participou de sindicatos
17,3 %	Denunciou a corrupção
13,6 %	Denunciou o empregador que não cumpre a CLT
66,7 %	Reclamou o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido: Foi atendido: 63 % Não foi atendido: 37 %
14,8 %	Participou de conselhos gestores
8,6 %	Participou de orçamentos participativos
51,9 %	Recorreu ao PROCON ou órgão semelhante de defesa do consumidor
53,1 %	Participou de manifestação pública
25,9 %	Participou de audiência pública

## 5. Análise das informações e dos dados

Na primeira questão, foi utilizada a afirmação dos reformistas de que com a adoção das reformas no setor público houve maior preocupação com as formas modernas de gestão para

que fosse possível atender melhor o cidadão de forma democrática. A maioria relativa que concorda com esta afirmação está presente entre os participantes dos cursos de pós-graduação em Administração com 60,9% e em Direito com 54,6%. Já entre os estudantes de Economia e Ciência Política predominou a resposta de não ter conhecimento com, respectivamente, 43,7% e 38,5% dos participantes. Em Serviço Social, o resultado foi o oposto com a maioria relativa discordando desta afirmação com 50%, seguido do percentual de 27,8% dos que afirmam não ter conhecimento sobre a questão.

Podem-se observar de forma nítida as distinções que se fazem presentes a partir do enfoque político-ideológico que, historicamente, tem sido construído em cada área acadêmica; algumas mais voltadas para as formas de administrar nos termos mais básicos, ou seja, fazer funcionar os aparelhos do Estado e outras com maior enfoque nos reflexos da questão social. Considerando o quadro geral dos dados, a pesquisa revela que 40,8% dos participantes concordam com a afirmação, ou seja, os dados mostram que a maioria relativa de todos os cursos concorda com o discurso dos teóricos da reforma quanto a maior preocupação da reforma gerencial de atender melhor o cidadão.

É possível encontrar esta afirmação no discurso oficial do corpo teórico gerencialista, afirmando que a reforma só tem sentido se atender melhor ao cidadão. Contudo, as formas que se concretizaram para ser possível esse objetivo não se mostram eficientes no sentido de trazer o cidadão para a gestão pública, ou seja, fazê-lo participar, intervir, pois, fazendo alusão ao pensamento aristotélico, cidadão é uma atividade. Isto envolve não só ter direitos, mas também deveres – e exercitá-los. Esta dicotomia entre discurso e prática para atender melhor o cidadão fica perceptível no final da pesquisa de campo a que se chegará mais adiante.

No decorrer das questões foi possível verificar que a maioria dos participantes, em todas as áreas até então abordadas, não concorda com as afirmações que estão presentes no corpo teórico das reformas gerencialistas e/ou que estão presentes no senso comum quanto ao que é ser cidadão e as formas de gerir o aparelho estatal.

Foi rejeitado por todos os respondentes, com 79%, a sentença de que o Estado deve estimular o mercado para gerar maior variedade de serviços para que o próprio cidadão possa escolher a melhor opção, pois para a maioria relativa dos participantes isto não gera formas democráticas de acesso aos serviços.

Outro aspecto importante que está presente no discurso das reformas é a afirmação, expressa na questão 5, de que a publicização gera maior eficiência e produtividade na gestão. O percentual de rejeição dos participantes à questão foi um pouco acima da metade, com 55,5% - os demais participantes, por sua vez, estão distribuídos entre os que confirmam, os que não sabem e os que não responderam.

Portanto, percebe-se que no plano teórico o conceito de cidadão e de cidadania é compreendido nos termos dos principais formuladores clássicos, havendo consciência de seu caráter político, relativo a polis e ao poder.

Quanto às questões que estão presentes no senso comum, comentadas de forma prévia anteriormente, aquelas referentes às questões 2, 4 e 6, a maioria relativa não concorda que cidadão é aquele que apenas participa das decisões eleitorais, paga os impostos e tem a liberdade de fazer escolhas; igualmente não concorda que o cidadão deve ser poupado e não ser chamado a tomar parte nas decisões públicas. Com alto nível de discordância, 71,6%, 87,7% e 74% respectivamente, nestas questões 2, 4 e 6, as respostas mostram que os informantes de fato compreendem que ser cidadão é também participar, controlar e trazer demandas junto ao poder público.

Vale a pena lembrar as falas presentes no discurso do senso comum, constantes das questões 2, 4 e 6, amplamente rejeitadas pelos informantes da pesquisa:

**Questão 2:** Cidadão é aquele que tem participação nas decisões eleitorais, paga os seus impostos e tem a liberdade de fazer as suas próprias escolhas.

**Questão 4:** Um Estado competente é aquele capaz de gerar resultados satisfatórios sem incomodar os cidadãos com questões complexas e de decisão que cabem aos gestores públicos, os quais já são pagos pela sociedade para desempenhar as suas funções.

**Questão 6:** A participação nos orçamentos participativos, nos conselhos gestores de

políticas públicas e nas audiências públicas tendem ao desgaste do indivíduo, pois geram uma falsa imagem de democracia deliberativa.

No entanto, mesmo diante do alto nível de rejeição às práticas gerencialistas e do senso comum, ao analisar as questões 7 e 9 as respostas mostram que, na prática, o exercício da cidadania se limita à esfera do consumo. A última questão traz diversas opções no que se refere às formas de participação e de consumo. Esta última, o consumo, como se pode observar, informa à atividade que os participantes mais exerceram, com exceção à participação em manifestação pública. Mas mesmo essa exceção, que será objeto de comentário, mais adiante, não aconselha que se façam suposições otimistas.

Com a questão 9, os dados revelam que as opções mais realizadas foram: contestar abuso de preço (53,1%), reclamar o cupom fiscal (56,8%), reclamar o não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido (66,7%), recorrer ao PROCON (51,9%) e reclamar do plano de saúde pela qualidade do serviço prestado (35,8%). Participar de manifestação pública (53,1%) é a única intervenção efetiva e explicitamente política que encontra percentuais elevados entre os participantes ouvidos. Este último resultado – participação em manifestações públicas - é mais presente entre os estudantes dos cursos de Economia, Serviço Social e Ciência Política.

Outras opções apareceram com menor percentual, são elas: participar de partidos políticos (23,5%), participar de sindicatos (11,1%), denunciar a corrupção (17,3%), denunciar o empregador que não cumpre a CLT (13,6%), participar de conselhos gestores (14,8%), participar de orçamento-participativo (8,6%) e participar de audiência pública (25,9%).

Como os dados mostram, há elevada participação em manifestações públicas, acompanhada por baixíssima presença em formas estáveis, frequentes e orgânicas de participação, como, por exemplo, partidos, sindicatos, conselhos gestores e orçamentos participativos. Esse quadro reforça a ideia de que os participantes, apesar de qualificados, informados e com seus direitos sociais relativamente garantidos, pouco exercem a cidadania como atividade, somente o fazendo como evento e de forma pontual.

A maioria relativa dos participantes que tiveram as suas reclamações atendidas está relacionado ao não cumprimento do prazo da entrega do produto adquirido, tendo o percentual de 63% de retorno dos que reclamaram. Já com relação à reclamação sobre o aumento abusivo de preço e pelo serviço prestado do plano de saúde, a maioria relativa dos que reclamaram não tiveram o retorno desejado com alguma solução, 58,1% e 62,1% respectivamente. Também deve chamar a atenção o fato de que a referência denunciou o empregador que não cumpre a CLT contou com apenas 13,6% da frequência de respostas.

Trabalhamos com a concepção de que, nas sociedades capitalistas, o Estado tem papel protagonista na construção de meios e no exercício da cidadania, cabendo a ele instalar e desenvolver esses meios e exercícios. Quando isto não ocorre, frequentemente a sociedade se curva diante do peso do poder político, salvo se organizações políticas e sociais fortes desafiam essa determinação. No caso brasileiro, percebemos pelas respostas, se não bastassem os estudos sobre o assunto, que as organizações da sociedade civil não têm ou perderam essa robustez. Isto não parece estar preocupando os agentes principais do Estado. A experiência vem comprovando que o estímulo à cidadania efetiva, incluindo os direitos e deveres de cidadão, valor necessário à construção de uma gestão democrática, não está na agenda de prioridades nos Estados que adotaram os métodos gerencialistas de gestão e talvez, de fato, não faça parte das agendas dos Estados sob a hegemonia das determinações de um modo de produção em que a desigualdade é estrutural. Observa-se a prevalência do exercício da cidadania na esfera quase que exclusiva do consumo, deixando muito aquém o estímulo à participação na gestão – essência que se faz fortemente presente no conceito de cidadão, tanto nas formulações teóricas visitadas, quanto no resultado da pesquisa empírica, a julgar pelas respostas dadas às questões que indagavam sobre cidadão e cidadania.

## 6. Considerações finais

O novo modelo de gestão adotado pela Reforma do aparelho de Estado brasileiro, baseado nos princípios do New Public Management, onde essa priorização do mercado acontece, obviamente não foi capaz de garantir o fortalecimento da cidadania, segundo a definição de Marshall. Nas palavras de Carvalho (2006, p. 226), “o cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos”.

Além da pesquisa teórica, esta realidade também se mostrou forte nos resultados do survey com o público selecionado. Os maiores índices de participação foram aqueles relacionados à esfera do consumo e à reivindicação dos direitos individuais. Ou seja, a preocupação e o dever de ser cidadão foram reduzidos ao exercício da esfera do consumo.

As respostas dos informantes dão claramente a medida desse fenômeno de consumerização da cidadania brasileira. O baixo associativismo não se constitui em fato novo, muito menos pode ser atribuído ao gerencialismo. Mas é um fato grave que toda o esforço realizado pela Constituição cidadã, como dizia o deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, não tenha redundado na elevação da participação organizada do brasileiro. A mesma perplexidade se dá diante dos inúmeros conselhos gestores, conferências da cidade, orçamentos-participativos, e da expansão dos partidos políticos e organizações representativas da sociedade no correr dos últimos 30 anos. São aparelhos exibidos pelos seus donos, como se representativos fossem, mas destituídos de cidadãos. Em uma segunda reflexão, é possível dizer que o mercado como melhor controler da administração pública, com sua imagem idealizada como árbitro de todos os valores, culmina inevitavelmente no consumismo e não na participação social como perspectiva. O gerencialismo e seu consumerismo não estão na origem do baixo associativismo, mas podem estar na razão disto não ter sido superado, apesar dos incentivos institucionais criados. Em última palavra, gerencialismo, consumerismo, individualismo, redução das políticas sociais ou sua culpabilização pelas crises fiscais, baixo associativismo e precária participação social fazem parte de um complexo de descrédito das ações coletivas, da renúncia ao projeto humanista de futuro e das restrições ao Estado social. É esse complexo que constrange a ideia de responsabilização coletiva pelos problemas nacionais, ideia que frequentou as sociedades modernas e contemporâneas até recentemente, mas parece hoje abandonada.

Somente com a execução de um projeto de reforma onde se possa fazer a aproximação com a sociedade civil e cobrar responsabilidade do Estado para além das suas limitadas atividades exclusivas é que passaria a ser possível o exercício da cidadania que não se limite ao direito individual e de consumo. Uma reforma que se diz democrática com o objetivo de atender melhor o cidadão, tendo o mercado como o melhor mecanismo de controle e dirigida legalmente para a desestatização e flexibilização/desregulamentação, é um feixe de contradições.

Estes questionamentos se tornam um fator chave que se deve considerar ao analisar os diversos posicionamentos políticos e ideológicos que se fazem presentes na Reforma do aparelho do Estado e nos desdobramentos que influenciam na relação entre sociedade e Estado, no que diz respeito à democracia, formas de participação no processo político e aos direitos e deveres de cidadania. Questões estas que devem ser consideradas a partir do reconhecimento de uma sociedade que é composta por diferentes segmentos sociais, com diferenças culturais e políticas e principalmente com diferenças de renda e de status.

Confundir a participação cidadã com o exercício do direito de consumidor certamente não contribui para maior nitidez dos papéis e das necessidades que se colocam à administração pública, em busca de eficiência, eficácia e efetividade. O novo conceito de cidadão-cliente priorizado na reforma foi mais uma medida para o enfrentamento da crise, submetida à lógica de não sobrecarregar o Estado e aquecer a economia. No entanto, banalizou a essência do que é ser cidadão, ao reduzir o seu conceito à esfera do consumo e do individualismo. Ao mesmo tempo, não incorporou a gestão democrática e inclusiva, no sentido de trazer a sociedade para gestão do Estado - como foi afirmado e difundido enquanto um dos objetivos primordiais da reforma gerencial. Se a reforma do aparelho do Estado, como a defendem os teóricos gerencialistas, está voltada para atender o cidadão, é desta maneira que deve ser colocada em prática: tratando os cidadãos como cidadãos. O Estado deve atender a estes, cabendo às empresas privadas atender aos clientes. São duas esferas distintas com, conseqüentemente, diferentes públicos-alvos. Os papéis precisam ser muito bem definidos e diferenciados, pois são outros os resultados que a administração pública deve focar, uma vez que sua meta é o fortalecimento do valor público. As duas dimensões – cidadania e consumo – se tocam e se influenciam, como já dissemos, mas desde que cada uma delas se exercite com o seu caráter, seus meios e nos seus espaços específicos.

## **Referências**

- Abreu, Haroldo (2008). Para além dos direitos: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Editora UFRJ, Rio de Janeiro.
- Antunes, Ricardo (2003). Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade de Campinas.
- Aristóteles (1988). A Política. Brasília, Ed. UNB.
- Bobbio, N. (2011). O futuro da democracia. São Paulo. Editora Paz e Terra.
- Brasil (1995). Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília/DF.
- Brasil (1997). Cadernos MARE – A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília/DF.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1995). Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política. n.34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998). Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo. Ed. 34, Brasília: ENAP.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Pacheco, Regina (2005). A Reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador.
- Carvalho, José Murilo de (2006). Cidadania no Brasil: o longo caminho. 8 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Denhardt, Robert B (2012). Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning.
- Evans, Peter. (2003). Beyond "Institutional Monocropping": institutions, capabilities, and deliberative development. Sociologias [online]. n.9, pp.20-63.
- Gobetti, S. W. & Amado, A. M. (2011). Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. Revista de Economia Política, v. 31, n. 1, p. 139-159.
- Gurgel, Claudio. (2014). Braverman, o Estado e a “administração consensual”. Cad. EBAPE.BR, v. 12, nº 4, artigo 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. p. 804-828.
- Harvey, David (2013). Os limites do capital. São Paulo: Boitempo.
- Keynes, John (1964). Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro. Rio de Janeiro. Editora Fundo de Cultura.
- Lagemann, E. & Bordin, L. C. V. (1995). A tributação nos países do NAFTA (EUA, México e Canadá). Revista Indicadores FEE, v. 23, n. 2, p. 306-374.
- Lustosa da Costa, Frederico (2010). Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Marshall, Thomas (1950). Citizenship and social class. Londres: Cambridge University Press.
- Paula, Ana Paula Paes de. (2005). Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista Administração de Empresas, vol. 45, n. 1, jan/mar.
- Pinho, José Antônio Gomes de (2010). Gestão social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In Gestão Social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASP.
- Rousseau, Jean-Jacques (2011). O contrato social. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro.
- Silva, Ilse Gomes (2001). A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. São Paulo.
- Simonen, Mário (1989). A conta-corrente do governo: 1970/1988. Ensaio Econômico, n. 136. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Tenório, Fernando Guilherme (2008). Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado. 3 ed., Ijuí: Editora da Unijuí.