

Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada?*

Eli Diniz

Prof. Titular do Instituto de Economia da UFRJ

Pesquisadora associada do IUPERJ

Introdução

Na história recente das sociedades latino-americanas, as duas últimas décadas do século vinte foram decisivas na produção de mudanças que levaram à ruptura com o antigo modelo do nacional-desenvolvimentismo. Apesar de algumas diferenças importantes, estas duas décadas têm um ponto em comum: o fato de terem constituído um marco no processo de ruptura da arquitetura político-institucional que, durante 50 anos, entre 1930 e 1980, sustentou a estratégia da industrialização por substituição de importações. Estas mudanças de grande amplitude foram desencadeadas por um conjunto de fatores internos e externos. Entre os primeiros, as sucessivas crises internacionais, a partir de meados dos anos 80, a pressão das agências multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, os avanços do processo de globalização, o colapso do socialismo e o fim da guerra fria foram os mais importantes. Tais fatores determinaram uma drástica redefinição da agenda pública, especialmente no que se refere às características políticas e econômicas da ordem anterior. Reformas políticas para a construção de regimes democráticos, programas de estabilização econômica, reformas orientadas para o mercado, notadamente a privatização e a abertura externa da economia, integração na ordem mundial globalizada converteram-se nas novas prioridades, traduzindo-se numa reorientação das políticas públicas que foram postas em prática pelos governantes de turno. Esta mudança de enfoque teve como resultado o abandono das estratégias desenvolvimentistas do passado e sua substituição por políticas monetarista ortodoxas, após o fracasso de alguns experimentos heterodoxos executados nos anos 80. As metas sociais foram progressivamente deslocadas da agenda. Esta se tornou cada vez mais restritiva, adquirindo extrema rigidez em torno das metas de estabilização e ajuste fiscal.

Por outro lado, se as restrições externas exerceram uma forte influência na determinação das novas agendas, isto não se fez de forma imediata e mecânica. Os fatores internos desempenharam um papel não menos relevante. As opções das elites dirigentes nacionais, as características de suas coalizões de apoio político ou a ação deliberada em prol da

* Este texto aprofunda e retoma uma linha de reflexão de trabalho anterior: “Reforma del Estado y Gobernanza Democrática: hacia la democracia sostenible?”, trabalho apresentado na Conferência Internacional sobre “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales” (Instituto Internacional de Gobernabilidad), realizada em Barcelona, entre 27 e 29 de novembro de 2003. Agradeço aos organizadores do evento, especialmente a Sônia Fleury, o convite para participar desta conferência. Esta versão em espanhol foi publicada em Binetti, Carlos y Carrillo Flores, Fernandes (eds) *Democracia com Desigualdad?*, BID/EU, Barcelona, 2004. A versão atual retoma ainda argumentos desenvolvidos no texto “Reforma del Estado y Gobernanza Democrática: del Estado patrimonial a la democracia sostenible” apresentado no seminário internacional “Veinte Años de Democracia en Argentina, realizado em Buenos Aires, entre 16-18 de outubro de 2003, a cujos organizadores agradeço, em especial a Vicente Palermo.

execução dos objetivos identificados como prioritários, o comportamento de atores estratégicos, como empresários e trabalhadores organizados, são aspectos não menos decisivos na definição das políticas efetivamente implementadas e na escolha da forma mais ou menos independente de inserção no sistema internacional. Desta maneira, a gênese e a forma de condução deste conjunto de transformações é um processo complexo. É algo que não pode ser considerado sob um ponto de vista determinista como se fosse o resultado inexorável do processo de globalização, expressando a lógica inelutável da nova ordem mundial. A seqüência, o ritmo e o conteúdo das mudanças sofreram variações significativas, que não foram ditadas por critérios exclusivamente técnicos, senão que obedeceram a decisões de natureza política. Em que grau os êxitos e fracassos devem ser atribuídos às restrições externas decorrente da globalização e em que grau foram o resultado das escolhas dos agentes responsáveis pelos governos nacionais? Esta é a principal questão a ser determinada.

Cabe ainda considerar um terceiro tipo de condicionamentos que derivam de distintas trajetórias históricas. A grande difusão e prestígio dos enfoques institucionalistas determinou, nos últimos anos, uma tendência a não considerar os traços históricos como variáveis importantes para explicar diferenças entre os distintos países. Este vezo analítico implicou uma idealização dos aspectos institucionais, como se fosse possível descartar as especificidades históricas que interferem nos processos de ajuste aos imperativos externos. Igualmente relevantes são os valores e idéias que influem nas respostas aos desafios exógenos. No plano das políticas postas em prática, tal tendência traduziu-se freqüentemente num processo de mimetismo acrítico, implicando a adoção de soluções extraídas de receituários consagrados internacionalmente, como se fosse possível mudar por decreto situações reais. Sem ignorar a importância das reformas das instituições, parece-me oportuno recuperar o significado da dimensão histórica.

O efeito combinado deste conjunto de fatores produziu um profundo corte com o passado, com impacto decisivo sobre a sociedade, a economia, as orientações ideológicas e a ordem política dos diferentes países, ruptura que se aprofundou nos anos 90. Por seu alcance e amplitude estas mudanças representaram um ponto de inflexão na trajetória das sociedades latino-americanas. Entretanto, apesar da profundidade da mudança no modelo nacional-desenvolvimentista, os problemas históricos de exclusão e desigualdade apresentam um alto grau de persistência. Efetivamente, as transformações referidas foram eficazes no desmonte dos fundamentos da antiga ordem, tornando anacrônica qualquer tentativa de regresso à situação precedente, assim como a utilização de velhos paradigmas para interpretar o momento presente. Mas, por outro lado, as reformas e as políticas governamentais não foram eficientes para conduzir a região a uma nova via de desenvolvimento, possibilitando retomar o crescimento e alcançar maiores níveis de bem-estar para o conjunto da população. Pelo contrário, os problemas de degradação social se agravaram constituindo um dos principais desafios com que se defrontam os governantes do período pós-reformas orientadas para o mercado.

De maneira similar, do ponto de vista político, as mudanças efetuadas nas duas últimas décadas representaram uma ruptura com a trajetória anterior das repúblicas latino-americanas. Como se sabe, durante os 50 anos que se estendem entre as décadas de 30 e dos 70, os sistemas políticos da América Latina se caracterizaram por um alto grau de

instabilidade política, por crises sucessórias agudas, seguidas de intervenções das forças armadas e golpes de Estado como saída para as numerosas crises de governabilidade típicas do período. Em contraste, a transição dos anos 80, que corresponde à terceira onda de democratização em âmbito mundial, centrada na execução de um amplo conjunto de reformas políticas, conduziu estas sociedades a romper com o passado autoritário por meio da implantação de regimes poliárquicos dotados de maior ou menor consistência dependendo das peculiaridades históricas. O resultado político mais notório na região foi a construção da ordem democrática sobre bases mais estáveis¹. A ruptura com a tradição golpista, o consenso em torno das regras do jogo democrático, a capacidade de lidar com o grau de indeterminação típico da democracia através do acatamento dos resultados eleitorais², a tolerância do dissenso e o respeito à gestão negociada dos conflitos abriram uma nova etapa no aperfeiçoamento da ordem política destas sociedades. Entretanto, não se esgotaram todos os componentes da agenda democrática. Persistem alguns desafios que não podem ser subestimados. Se parecem afastadas as ameaças de golpes de Estado, tornaram-se freqüentes, por outro lado, os episódios de interrupção de mandatos de presidentes democraticamente eleitos por atos de renúncia, em função de pressões populares desencadeadas por frustração das expectativas de parcelas expressivas do eleitorado.

Entre os desafios presentes, destaca-se o problema da reforma do Estado no contexto de democracias sustentadas. No novo milênio, a questão democrática vai mais além da consolidação das regras formais da democracia, já que está referida à sustentabilidade da ordem democrática. Não basta alcançar a institucionalização das regras do jogo ou implantar os princípios e fundamentos do sistema poliárquico. É necessário, para alcançar a estabilidade a longo prazo, superar as três modalidades de déficit historicamente acumulados, no decorrer do processo de constituição do Estado na América Latina, e que foram aguçados sob o impacto da hegemonia das políticas neoliberais durante os anos 90.

Refiro-me, em primeiro lugar, ao imperativo de enfrentar o déficit de inclusão social, revertendo os seculares padrões de injustiça e de iniquidade. É sabido que a desigualdade de renda tem efeitos políticos sobre a qualidade da democracia, embora seja difícil determinar o grau e o alcance destes efeitos, dada a escassez e a baixa qualidade dos dados disponíveis. Entretanto, como salientam Przeworski et al. (1997), em seu estudo sobre os fatores responsáveis pela sobrevivência e longevidade das democracias, nos países nos quais o nível de desigualdades é declinante ao logo do tempo, é muito maior a propensão à durabilidade da democracia.³ Em segundo lugar, cabe destacar o desafio representado pelo déficit de capacidade de implementação do Estado, o que se traduz pela incapacidade de

¹ Em um artigo recente, Weyland apresenta também o desafio da sustentabilidade da democracia como um ponto fundamental da terceira onda de democratização na América Latina em geral e no Brasil em particular. Veja-se Weyland (2002).

² Nas palavras de Przeworski, no regime democrático, “todos devem subordinar seus interesses à competição e à incerteza. O momento crucial da transição do regime autoritário para o regime democrático é a passagem daquele limiar além do qual ninguém pode intervir para reverter os resultados do processo político formal. A democratização é um ato de submissão de todos os interesses à competição, é uma ação de institucionalização da incerteza” (Przeworski, 1994: 31).

³ Eis a conclusão dos autores: “Concluimos que a expectativa de vida da democracia em países com a desigualdade em redução era de cerca de 84 anos, ao passo que a expectativa de vida de democracias com uma desigualdade de renda ascendente era de aproximadamente 22 anos (...)”. Ver Przeworski et al. (1997: 120).

produzir os resultados socialmente desejados. Finalmente, impõe-se reconhecer a lacuna representada pelo déficit de *accountability*, expandindo e tornando efetivos os mecanismos de controle das políticas governamentais, ou seja, fortalecendo os mecanismos garantidores da responsabilização pública dos governantes diante da sociedade e de outras instâncias de poder. Isto significa situar, no centro da análise, as interconexões entre governança, *accountability* e responsividade⁴, que devem figurar no desenho institucional da democracia. Significa, em última instância, recuperar a importância da dimensão social da democracia e ampliar os direitos de cidadania, sobretudo quanto aos direitos civis e sociais, reduzindo substancialmente a distância entre democracia formal e substantiva. As experiências de reforma do Estado implementadas nos anos 90 foram incapazes de alcançar estes objetivos.

1- Globalização e Governabilidade

O fenômeno da globalização, que vem caracterizando a economia internacional desde o início da década de 80, ou, como prefere François Chesnais (1996), a “mundialização do capital”, tem sido interpretado de diferentes maneiras. O termo adquiriu um sem-número de sentidos, que mais confundem do que esclarecem seu real significado. Entre os equívocos mais correntes, situa-se a visão da globalização como um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado por forças de mercado e mudanças tecnológicas autônomas. Trata-se certamente de uma simplificação, pois o processo de globalização, como foi ressaltado anteriormente, é essencialmente um fenômeno multidimensional, que expressa uma lógica econômica, mas obedece a decisões de natureza política. Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, através da qual se dá a tecedura dos vínculos entre economia mundial e economias nacionais. Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política. A globalização e a pressão das agências internacionais têm exercido forte influência na definição das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. Tais influências são mediatizadas pelas instituições e pelas elites responsáveis pelos governos domésticos.⁵

A ênfase unilateral nos aspectos econômicos conduz a um segundo equívoco. Trata-se do pressuposto de um automatismo cego do mercado globalizado. O processo estaria

⁴ A responsabilidade política pode ser testada no processo eleitoral, quando os cidadãos têm a oportunidade de aprovar ou não os atos dos governantes, reconduzindo-os ao cargo ou levando-os à derrota. Entretanto, as eleições (*accountability* vertical) não bastam. Para proporcionar níveis satisfatórios de responsabilidade e responsividade (capacidade de resposta dos governos às necessidades e preferências dos cidadãos) é necessário um desenho institucional complexo constituído por uma série de mecanismos e procedimentos de cobrança e prestação de contas de forma a garantir intervenções governamentais eficazes. Em seu livro *Poliarquia*, Dahl considera que uma característica-chave da democracia é a responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, salientando: “(...) gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (Dahl. 1997:26). Ver também Przeworski, Stokes e Manin (eds) (1999) para uma discussão sistemática deste conjunto de mecanismos nas democracias contemporâneas.

⁵ Esta parte retoma argumentos desenvolvidos em artigo anterior. Ver Diniz, E. (2001). “Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea”. In: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15/ nº 4/ outubro: 13 – 22.

submetido a uma lógica férrea, à qual todos os países deveriam ajustar-se, de modo inescapável e segundo um receituário único. A abordagem de teor economicista implica, pois, uma visão determinista, já que a ordem mundial é percebida como submetida a uma dinâmica incontrolável, de efeitos inexoráveis, o que, no limite, descartaria a existência de alternativas viáveis. Efetivamente, se a globalização é apresentada como um processo inevitável, independente da intervenção humana, adaptar-se de forma imperativa torna-se a única saída possível. Esta adaptação é, entretanto, ela própria um constructo político.

É interessante ressaltar que tanto do lado da ótica liberal ortodoxa, representada pelo Consenso de Washington (Williamson, 1993), quanto numa visão crítica radical, tal como aquela formulada, para citarmos apenas um exemplo, por Viviane Forrester, no livro *O Horror Econômico* (1996), este traço determinista está presente. Em ambos os casos, a globalização é apresentada como um fenômeno monolítico, submetido ao império das leis econômicas. Em consequência, os governos nacionais são tratados como objetos passivos, vítimas de forças que não podem controlar, sendo, portanto, reduzidos à impotência. Anula-se a ação política como contrapartida da supervalorização dos mecanismos econômicos e esvazia-se a responsabilidade dos governantes pelos erros e acertos das políticas executadas.

Em contraste, e tendo em vista a complexidade da nova ordem mundial, cabe salientar que a globalização não está comandada por forças inexoráveis. Ademais, não está marcada exclusivamente por relações e processos de natureza econômica. Está também e, sobretudo, sujeita a uma lógica política (Diniz, 2000, cap. 1). Esta, por sua vez, tem a ver com relações assimétricas de poder, que se estabelecem entre as potências em escala mundial, traduzindo-se pela formação de blocos e instâncias supranacionais de poder. Configuram-se, assim, as redes transnacionais de conexões, através das quais articulam-se alianças estratégicas, envolvendo atores externos e internos, destacando-se, entre estes, as grandes corporações transnacionais, a alta tecnocracia de teor cosmopolita, as organizações financeiras internacionais, burocratas de alto nível, que comandam o aparelho governamental de cada país, entre outras elites relevantes. Tais relações estão por trás das escolhas feitas pelos atores, escolhas estas que não são aleatórias, nem o reflexo de critérios exclusivamente técnicos ou econômicos, senão que se orientam também por um cálculo político. Assim, ao omitir a dimensão política, muitos autores tratam políticas de teor contraditório, como a liberalização do comércio ou a liberalização financeira, como aspectos consensuais de uma agenda igualmente inquestionável.

Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional, tornando artificial a rígida contraposição entre fatores externos e fatores internos. Eis porque administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica de elites de alta qualificação, mas depende fundamentalmente de opções políticas mais ou menos comprometidas com a defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. Ademais, conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica uma alta capacidade de gestão do Estado, ao contrário do que advogam os defensores do Estado mínimo. Como ressalta Celso Furtado, em seu livro, *Brasil, A Construção Interrompida* (1992: 24), “A atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a

planetarização dos circuitos de decisões”. Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada, controlar o capital especulativo, reduzir situações de extrema vulnerabilidade externa ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país, é um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional.

A crítica aos malefícios de uma postura passiva, a defesa de um enfoque mais independente das relações com o sistema internacional e o questionamento da concepção minimalista do Estado serão, aliás, posições assumidas publicamente pela alta tecnocracia das agências multilaterais, após a constatação dos fracassos das políticas rigidamente norteadas pelas recomendações do Consenso de Washington. Já em fins da década de 80, os dirigentes e tecnocratas dos países emergentes foram surpreendidos por um documento do Banco Mundial, no qual se defendia claramente a centralidade da chamada *governance* para explicar diferenciais de desempenho econômico entre aqueles países⁶. Pouco depois, em 1991, como ressalta Evans (1998: 51- 52), o então vice-presidente e diretor-administrativo do Banco, Attila Karaosmanoglu, em reunião com dirigentes de diversos países, deu particular destaque ao exemplo dos países recentemente industrializados do Leste asiático, em que uma ação governamental mais incisiva teria representado fator fundamental para o êxito de seu processo de modernização e desenvolvimento. A seguir, numa publicação de 1994, a mesma agência ressaltou a importância da responsabilidade política das elites estatais para o bom desempenho de seus governos, o que implicaria a obrigação de seus dirigentes de responder por suas ações, quer perante a sociedade, quer perante outras instâncias de poder⁷. Aprofundando esta linha de pensamento, o World Development Report de 1997 adota o ponto de vista de que ‘Estados capazes e ativos constituem elementos-chave em qualquer esforço bem sucedido para construir modernas economias de mercado’⁸. Em outros termos, a capacidade de ação autônoma dos governos, a presença de um Estado ativo e eficiente ganhariam realce como condições favoráveis à superação de dificuldades na busca de novas estratégias de crescimento. E mais ainda o fortalecimento de economias de mercado num mundo globalizado não só não é incompatível, como requer a presença de um Estado capaz e efetivo.

Esta inflexão no debate internacional alcança seu ponto máximo com a publicação do livro *A Globalização e seus Malefícios*, de Joseph Stiglitz, vencedor do prêmio Nobel de economia de 2001 e ex-dirigente do Banco Mundial, do qual foi economista-chefe e vice-presidente sênior. Comparando casos de sucesso e de fracasso na condução de políticas de estabilização e reformas orientadas para o mercado, durante as duas últimas décadas, conclui que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão na raiz dos casos bem sucedidos (por exemplo, Polônia e China) em contraste com a aplicação acrítica das fórmulas consagradas pelas agências multilaterais freqüentemente associadas a experiências desastrosas (por exemplo, Rússia e República Tcheca). Em suas palavras: “A Polônia e a China empregaram estratégias alternativas àquelas defendidas pelo Consenso de Washington. A Polônia é o mais bem sucedido país

⁶ Apud Haggard & Kaufman (1992:331).

⁷ World Bank (1994:12).

⁸ Apud Evans (1998:52)

da Europa Oriental; a China experimentou a maior taxa de crescimento de qualquer grande economia do mundo nos últimos 20 anos”(Stiglitz, 2002: 225)⁹.

A década de 90 destacou-se pela execução da agenda neoliberal tanto nos países da Europa oriental, egressos da experiência socialista, quanto nos países da América Latina, recém-saídos de ditaduras e regimes autoritários de diferentes tipos. Os resultados destas primeiras seqüências de reformas implicariam uma profunda reestruturação produtiva destas economias, levando ao desaparecimento de grande número de empresas, impulsionando fusões e incorporações, provocando ainda uma nova modalidade de inserção no sistema internacional, através da desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e de trabalho. Em seus efeitos cumulativos, tais processos levariam ao que Colin Leys designaria por “internacionalização do Estado”, isto é, à aceitação por parte dos Estados de uma nova ordem econômica mundial, impulsionada pelas forças do mercado global, às quais deveriam ajustar-se para se beneficiarem da expansão exponencial do comércio internacional¹⁰.

Entretanto, como foi salientado anteriormente, apesar da intensidade da mudança no antigo padrão de desenvolvimento, alguns desafios tornaram-se ainda mais agudos. Em primeiro lugar, a integração na economia mundial não pode ser avaliada necessariamente sob a ótica de um jogo de soma positiva, no qual todos os parceiros tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, aumentando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos, reeditando-se os desequilíbrios preexistentes. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, em que o espaço territorial norte-americano foi atingido pelos ataques terroristas que destruíram as torres gêmeas de Nova York, só intensificaram este tipo de dificuldades, criando uma ordem mundial ainda mais restritiva, dada a hegemonia dos Estados Unidos enquanto superpotência que desqualifica os fóruns internacionais de negociação e torna cada vez mais longínqua a meta de aperfeiçoar os mecanismos de governança global.

Dessa maneira, garantir internamente as metas de estabilidade econômica e hígidez fiscal podem ser condições necessárias, mas certamente não são suficientes para a conquista da tão almejada governabilidade, diante dos graus de imprevisibilidade, e mesmo de incerteza absoluta, que caracterizam a ordem financeira internacional, o que a transforma em importante fonte externa de ingovernabilidade. E mais ainda, os efeitos desse potencial de instabilidade, típico de um capitalismo global desorganizado, são tanto mais incontrolláveis quanto maior a fragilidade externa do país considerado.

⁹ Em livro mais recente, Stiglitz insiste neste argumento, salientando que o resultado da aplicação da receita neoliberal pela América Latina, nos anos 90, foi altamente desfavorável, conduzindo à estagnação, ao aumento do desemprego, da informalidade e da pobreza (Stiglitz, 2003)

¹⁰ Nas palavras do autor: “As três diferenças mais significativas entre 1914 e a economia global do final do século XX estão na escala e no poder dos mercados financeiros globais contemporâneos, na produção e comercialização global de serviços e bens manufaturados pela TNCs (corporações transnacionais) e nas estruturas transnacionais para regulamentar a nova ordem global” (...) “As forças dos mercados financeiro e produtivo afetam (de maneira decisiva) a política estatal nacional (...)”(Leys, 2004: 25; 34).

As inconsistências de uma política macroeconômica fundada no cálculo de curto prazo, dissociada de uma visão estratégica independente, tornam a economia em questão particularmente vulnerável às oscilações na conjuntura internacional, aprofundando as causas de sua desvantagem relativa, num círculo vicioso de efeitos perversos. É preciso lembrar que a montagem da arquitetura do sistema financeiro em âmbito internacional transcende as fronteiras dos Estados nacionais, o que é particularmente marcante no caso dos países periféricos, que têm reduzida margem de influência na formulação e implementação dos acordos de reordenamento. Assim, por exemplo, o destaque atribuído pelo último acordo do Comitê da Basileia à avaliação das agências de *rating* pode afetar negativamente o financiamento do desenvolvimento desses países. Tais agências de classificação de risco de crédito têm tido um papel não desprezível na propagação de crises de desconfiança, reforçando atitudes de pânico e o comportamento de manada, característico do funcionamento dos mercados financeiros. Como salientam Freitas e Prates, para os países em desenvolvimento, o anúncio de um rebaixamento na classificação das agências de *rating* pode ter implicação sistêmica, já que pode originar uma fuga de capitais, desorganizando a economia e provocando um colapso financeiro.¹¹

Portanto, os riscos de crise de governabilidade devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também, em seus aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional. Um complicador adicional decorre de que as fortes assimetrias no sistema de poder internacional tornam bastante improvável para qualquer Estado, agindo isoladamente, alterar a seu favor o equilíbrio de forças. Esta constatação coloca em relevo a necessidade da definição de estratégias nacionais concertadas, tendo em vista a reversão de situações desfavoráveis, particularmente no que tange aos países menos desenvolvidos.

A recusa a exercer um papel mais ativo e independente tende a agravar posições de desvantagem relativa. Nessa linha, mais uma vez, deve-se destacar a centralidade do papel dos Estados nacionais, tanto em relação ao enfrentamento de seus desafios internos, como no que se refere aos processos de coordenação de políticas de regulação global da economia, através da participação dos governos nacionais nos fóruns internacionais pertinentes. Este é o caso, por exemplo, das negociações para o estabelecimento de um regime regulatório que imponha restrições ao movimento do capital especulativo. De forma similar, a renovação dos acordos com as agências multilaterais, como o FMI, elevando os graus de liberdade, de forma a remover condicionalidades altamente restritivas para o desenvolvimento dos países periféricos, é um imperativo da melhoria das condições de governabilidade, na era pós-reformas orientadas para o mercado.

Portanto, a globalização não exclui, se não que reafirma a política do interesse nacional, não no sentido de um nacionalismo autárquico ou xenófobo, mas enquanto capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos, tendo em vista formas alternativas de inserção externa. À medida em que avançou a integração do sistema internacional,

¹¹ Freitas & Prates (2003), 'Sistema Financeiro e Desenvolvimento: as restrições das novas regras do Comitê de Basileia sobre os países periféricos'. In: Ferraz, Crocco & Elias (orgs). *Liberalização Econômica e Desenvolvimento, modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura: 248-249.

agravou-se a tensão entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada, tensão que necessita ser administrada de forma independente, de maneira a possibilitar o melhor aproveitamento possível dos reduzidos graus de liberdade existentes.¹²

2- Globalização e Democracia: os desafios políticos

Entre os equívocos induzidos pela visão economicista, deve-se mencionar ainda a ênfase unilateral nos custos econômicos da globalização, perdendo-se de vista seus custos políticos, tão ou mais relevantes. Tais custos, nos países desenvolvidos, manifestam-se pela difusão das ideologias anti-democráticas, do tipo fascista, com forte componente xenófobo, em reação ao aumento do desemprego, da criminalidade, da incerteza e do sentimento de impotência em face das crises internacionais.

Nas novas democracias, por outro lado, esse custo político se traduziu, de acordo com alguns autores, pela generalização de democracias minimalistas. Cabe proceder à releitura de alguns desses trabalhos para destacar pontos de tensão entre certas pressões advindas da globalização e o esforço interno de construção institucional. Assim, por exemplo, Guillermo O'Donnell referiu-se, em artigo bastante conhecido, à difusão, nos países latino-americanos, das chamadas democracias delegativas, caracterizadas por alto grau de voluntarismo no exercício da Presidência da República, interpretando-se a vitória nas urnas como delegação para decidir discricionariamente. Desta forma, sistemas de representação política, amparados por constituições democráticas, estariam subordinados às incertezas do presidencialismo de caráter plebiscitário, em que se observa o divórcio entre escolhas eleitorais e os rumos da política do governo, situações que podem ser exemplificadas pela primeira eleição de Menem, na Argentina e a de Fernando Collor, no Brasil, em 1989 (O'Donnell, 1991)¹³. Na mesma linha, Bresser Pereira, José Maravall e Adam Przeworski ressaltaram a tendência ao predomínio de um estilo político autocrático na administração das crises e na execução das reformas econômicas, a partir dos anos 80.¹⁴ James Malloy

¹² Como salienta Leys, "Há um conflito óbvio entre a lógica da acumulação de capital, que impulsiona a economia global, e a lógica da legitimação, que impulsiona a política de todos os Estados com eleições livres. A primeira dá prioridade às necessidades do capital à custa da mão-de-obra e à custa do financiamento do setor público, do qual depende a maioria dos bens públicos e quase todos os serviços sociais; a segunda depende de atender a essas outras necessidades além de garantir o crescimento econômico (...) Na era da economia nacional, o conflito entre essas duas lógicas era contido, embora de forma imprevisível, pela relativa imobilidade do capital. A globalização separou, pela primeira vez, os campos de operação das duas lógicas" (Leys, 2004: 40).

¹³ Este artigo gerou uma polêmica entre os especialistas, envolvendo as distintas interpretações do processo de concentração de poder decisório no Executivo destes países e suas conseqüências para o funcionamento da democracia e do sistema representativo. Sem aprofundar este debate, o que transcenderia os objetivos deste artigo, parece-me que a discussão aberta por O'Donnell permanece válida, a despeito das objeções levantadas. Em primeiro lugar, porque a categoria "democracia delegativa" aplica-se a casos extremos do uso de poderes discricionários pelo Executivo, isto é, não permite catalogar sob esse rótulo os diferentes casos de uso de poder de decreto pelo Executivo. Em segundo lugar, porque o que me parece interessante é a possibilidade de se pensar o descompasso entre preferências dos eleitores e os rumos das políticas governamentais, sob a vigência das regras do jogo democrático.

¹⁴ Os autores referem-se, nos seguintes termos, aos efeitos perversos desse estilo de gestão:

"De modo geral, [as reformas] são adotadas por decreto ou, então, são forçadas a tramitar pelo Legislativo sem incorporar as modificações que poderiam refletir as divergências de interesses e opiniões, revelando um

destacou a predominância de regimes híbridos, combinando democracias eleitorais com um estilo autoritário-tecnocrático de gestão econômica (Malloy. 1993). Aldo Vacs enfatizou a tendência à constituição de democracias restritivas, com baixo grau de participação política e processos decisórios fechados (1994). Em todos esses autores, sobressai a preocupação com a debilidade institucional que dificultaria o aperfeiçoamento da democracia nestes países, aspectos que, nas palavras de Conaghan e Malloy (1994, esp. Cap. 4), dariam origem a democracias incompletas, caracterizando-se pela combinação dos seguintes traços: alto grau de autonomia do Executivo, marginalização do Legislativo em face de um processo decisório fechado e excludente, crescente disjunção entre escolha eleitoral e políticas públicas, fraqueza dos partidos políticos, primazia da economia como disciplina condicionadora da política pública, baixa credibilidade do Estado como agente do interesse público, desqualificação da política percebida como força negativa e obstructionista, contração da esfera pública, refluxo das organizações sindicais, e, finalmente, regressão da noção de cidadania pelo esvaziamento dos direitos sociais.

Um segundo aspecto que contribuiu para dificultar o desempenho das instituições democráticas, nesta fase de hegemonia das diretrizes neoliberais, foi o amplo recurso ao estilo tecnocrático de gestão, apontado pela literatura como prática privilegiada pelos governos latino-americanos, sob o impacto da premência da crise econômica e da prioridade atribuída às políticas de estabilização e reformas estruturais¹⁵. Tal estilo traduziu-se pela concentração de poder decisório nas mãos da tecnocracia insulada nos altos escalões burocráticos, pela expansão dos poderes legislativos do Executivo e do poder discricionário do Presidente, paralelamente ao esvaziamento da capacidade governativa dos partidos e do Congresso. No Chile do general Pinochet, mediante o recurso aos decretos-leis, na Argentina, através dos decretos de necessidade e urgência, nos países andinos, através dos decretos de emergência, no Brasil, mediante os decretos-leis e medidas provisórias, estas introduzidas pela Constituição de 1988, em seu artigo 62, enfim, em toda a América Latina, os programas de ajuste seguiram o modelo do governo burocrático¹⁶, caracterizado pela tendência ao desequilíbrio institucional no tocante à articulação entre os poderes e à baixa efetividade dos mecanismos de cobrança e de prestação de contas.

estilo político claramente autocrático, em que os governos procuram desmobilizar seus apoiadores em vez de adequar seus programas mediante uma consulta pública. Em resumo, a sociedade acaba aprendendo que pode votar, mas não escolher; o Legislativo acaba se convencendo de que não desempenha papel algum na elaboração das políticas; e os partidos políticos, sindicatos e outras organizações nascentes tomam consciência de que suas vozes não contam. Assim, o estilo político autocrático [...] tende a minar as instituições representativas [...].”(1993:193-194). Em outro livro Przeworski (1994: 248-249), ainda na vertente da política comparada e analisando a atuação de diferentes países na execução da agenda das políticas de estabilização e reformas, chega a conclusões semelhantes: (...) “mas (os governos) retomam o estilo tecnocrático quando os compromissos estabelecidos nos pactos põem as reformas em risco (...) Uma consequência deste estilo de comportamento governamental é a corrosão das instituições representativas (...) Com isso, o processo político é reduzido a eleições, decretos-leis e explosões esporádicas de protesto. O executivo governa por decreto, adotando um estilo autoritário, mas quase sempre sem muita repressão. Todo o poder do Estado concentra-se no executivo, que, no entanto, não administra a economia com muita eficiência. O povo tem oportunidade de votar, mas não de escolher.”

¹⁵ Refiro-me aqui basicamente à política macroeconômica, principalmente às áreas de política monetária, cambial, crédito e comércio exterior.

¹⁶ Inúmeros autores chamaram a atenção para estas questões. Ver, entre outros, Silva (1993); Palermo (1996:193-5); Vacs (1994: 86); Conaghan & Malloy (1994: 15-21); Diniz (2000 a: cap. 5; 2000 b:cap. 2).

Cabe ressaltar, finalmente, um último ponto. Em contraste com a imagem difundida pela visão idealizada da globalização, esta não tem apenas efeitos unívocos na direção da modernidade. Traz também conseqüências altamente desorganizadoras e desestruturadoras, cujo impacto político não pode ser ignorado. Há um movimento oposto à integração, que opera no sentido da fragmentação, da segmentação e da exclusão. Assim, a inserção na economia mundial não pode ser vista, exclusivamente à luz de seus efeitos positivos. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional, marcado por grandes contrastes e polaridades, reproduzindo-se as desigualdades entre as grandes potências e os países periféricos, reeditando-se, de forma ainda mais dramática, a exclusão social. Tais clivagens separam não só países, como continentes e, dentro de cada país, instauram um profundo fosso entre as camadas integradas e os setores excluídos, distância que tende a agravar-se, sob condições do livre jogo das forças de mercado.

A visão economicista leva ainda ao teor minimalista da agenda pública, pois a ênfase unilateral nos problemas econômicos situaria estas questões no centro da agenda governamental, eliminando qualquer meta concorrente, terminando por deslocar qualquer outro objetivo como fator supérfluo, causador de distúrbios e fonte de distorções. De acordo com esta ótica, até mesmo a discussão em torno de uma escala alternativa de prioridades é apresentada como inoportuna, sendo deslegitimada e estigmatizada, como expressão de uma visão populista e contrária à modernidade. Realizadas as metas da estabilização e das reformas, a via da modernização estaria assegurada, abrindo o caminho para a retomada do desenvolvimento.

Por outro lado, no limiar do novo milênio, a percepção de que as dimensões política e institucional são decisivas e, portanto, não podem ser desprezadas, levou a que a reforma do Estado readquirisse uma alta prioridade na agenda pública. A ruptura com a noção fatalista da globalização, subordinada ao automatismo do mercado, se fez acompanhar da descoberta da falácia do enfoque estritamente liberal da reforma do Estado. Dominante nas duas últimas décadas do século passado, este enfoque implicaria fundamentalmente corte de gastos, redução do tamanho e das funções do Estado, ou ainda o ajuste das contas públicas. Em contraste, a tendência atual é a da revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos na administração de situações de crise e transição. A centralidade da reforma do Estado significaria, portanto, neste novo momento, a afirmação de uma abordagem alternativa de maior alcance e abrangência. A ênfase desloca-se para a reconstrução do Estado como agente regulador e o reconhecimento de que o crescimento e a conquista de um novo patamar econômico não se produzem espontaneamente, senão que são o resultado de políticas deliberadas, de escolhas feitas por elites dirigentes determinadas a reverter situações adversas e elevar o nível de bem-estar da sociedade.

3- Reforma do Estado, regime político e democracia: a relevância da perspectiva histórica

Além das restrições externas decorrentes do aprofundamento do processo de globalização, acima referidas, cabe também levar em conta as especificidades da evolução histórica de

cada país, sobretudo se considerarmos o impacto das diferentes seqüências históricas na construção da democracia, em cada caso concreto. Tais considerações remetem-nos ao estudo clássico de Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, publicado pela primeira vez em 1972 (Yale University Press, p.3), em que o autor apresenta as oito garantias institucionais da poliarquia, quais sejam:

- 1-liberdade de formar e integrar-se a organizações
- 2-liberdade de expressão
- 3-direito de voto
- 4-elegibilidade para cargos políticos
- 5-direito de líderes políticos competirem através de eleições regulares
- 6-fontes alternativas de informação
- 7-eleições livres e idôneas
- 8-existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população.

Desta forma, a arquitetura institucional da democracia compreende certos traços elementares, que são encontrados em todos os exemplos de democracia política. Entretanto, a amplitude e o grau em que tais condições institucionais estão presentes, em cada caso considerado, divergem de maneira expressiva. Ademais, as formas pelas quais o elenco de direitos, garantias e valores básicos constitutivos das poliarquias emergem e se institucionalizam variam amplamente. Tais variações têm relevância para o funcionamento das poliarquias, vale dizer, as singularidades da evolução histórica têm um impacto na qualidade da democracia, em termos de suas duas dimensões básicas, os direitos de oposição e de participação política. A consolidação institucional ao longo destas duas dimensões, liberalização ou competição política, por um lado, inclusão ou participação política, por outro, não se dá num mesmo ritmo e obedecendo a uma única seqüência.

Algumas trajetórias são mais favoráveis do que outras para assegurar com sucesso o trânsito para o regime poliárquico (Dahl, 1972, cap.3). Dahl aponta dois caminhos principais: a seqüência I, na qual a liberalização precede o alargamento da participação, percurso em que uma hegemonia fechada (baixa competição e baixa participação) aumenta as oportunidades de contestação pública transformando-se numa oligarquia competitiva, para, num momento posterior, expandir os graus de participação política e transformar-se numa poliarquia; a seqüência II, na qual a inclusividade precede a liberalização, percurso que vai de uma hegemonia fechada a uma hegemonia inclusiva e daí à poliarquia, via institucionalização da competição política. A primeira via, a mais segura, foi seguida pela Inglaterra e pela Suécia, enquanto a segunda corresponde ao caminho seguido pela Alemanha. Já a França se enquadraria numa terceira modalidade, caracterizada como um atalho, percurso em que uma hegemonia fechada é abruptamente transformada em poliarquia por uma repentina concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública. Trata-se da via revolucionária, que encerra alto risco de instabilidade política. Assim, a estabilidade da poliarquia estaria associada à seqüência que se configurou historicamente na transição para a democracia. Países que seguiram a seqüência um, isto é, a liberalização antecedendo o alargamento da participação, seriam mais estáveis em relação àqueles que seguiram o trajeto dois, no qual o aumento da participação precedeu a institucionalização da competição política.

Partindo do modelo de Dahl, Santos introduz algumas qualificações de forma a desvendar a peculiaridade da evolução latino-americana em face das experiências européias e anglo-saxônicas (Santos, W.1993: cap.1). Em primeiro lugar, como ressalta o autor, à semelhança dos exemplos alemão, francês e italiano, “o processo latino-americano caracterizou-se pela incorporação das massas à dinâmica da competição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras dessa mesma competição”. Em segundo lugar, e este seria um traço típico da democracia latino-americana, a política social foi utilizada como instrumento de engenharia para universalizar a participação, em um contexto de fraca institucionalização da competição política (Santos, W. 1993: 29-30). No caso do Brasil, verificou-se uma outra especificidade, já que os atores estratégicos da ordem industrial em formação – aí incluídos o empresariado e os trabalhadores urbanos – adquiriram suas identidades coletivas não através dos partidos políticos, mas pela via do Estado. Além disso, através da montagem da estrutura corporativa para realizar a articulação Estado-sociedade, tal como destaquei em estudos anteriores (Diniz, 1978; 1992), este processo de incorporação política seria subordinado à tutela estatal, reduzindo substancialmente a autonomia das organizações de representação dos interesses sociais.

Num outro veio analítico, O’ Donnell viria também a enfatizar as peculiaridades da formação histórica das novas democracias, aí incluindo o Brasil, gerando uma fragilidade institucional que sobreviveria às tentativas de mudança ao longo do tempo (O’ Donnell, 1993; 1998; 1999). Entre tais debilidades, sobressaem a incompletude do processo de constituição da cidadania, resultando importantes lacunas quanto aos direitos civis e sociais, o estreitamento dos espaços públicos, além de sérias deficiências quanto à efetividade da lei. Esta se estende de forma pronunciadamente irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre as diferentes camadas da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal. Nas novas democracias, regiões inteiras permanecem à margem do sistema legal sancionado pelo Estado, não apenas nas áreas rurais, mas também nas periferias dos centros urbanos. Além disso, no caso de certos setores discriminados, em todas as regiões, mesmo nas mais desenvolvidas, a legalidade estatal é também pouco efetiva. Tal particularidade traduz-se na ampliação das chamadas “áreas marrons”, onde a capacidade de penetração do Estado é muito baixa ou quase nula (O’ Donnell, 1993: 129130). A fragilidade do sistema legal tem ainda outras conseqüências que não podem ser minimizadas. A dimensão republicana, que se refere à credibilidade do Estado como instituição que opera em nome do interesse público e que é essencial para a preservação da confiabilidade da democracia, torna-se extremamente debilitada. Em contraposição, um Estado forte caracterizar-se-ia pela capacidade de estabelecer a legalidade e de formular políticas de teor universalista.¹⁷

De forma similar, focalizando o caso do Brasil nos anos 80, Santos refere-se ao híbrido institucional brasileiro, chamando a atenção para a insuficiência da cobertura legal e

¹⁷ Em outro texto, O’ Donnell assim se refere ao problema das novas democracias: “(...) embora haja variações de um caso a outro, muitas poliarquias novas, na América Latina e em outras regiões, exibem numerosos pontos de ruptura nos circuitos legais delineados. Por isso, devemos considerar que, nestes casos, o império da lei só tem uma existência intermitente e parcial, se é que existe. Ademais, esta observação no plano do Estado legal é a imagem invertida das numerosas violações da lei na esfera social que, como argumentei em outra parte, equivalem a uma cidadania restrita ou de baixa intensidade” (O’ Donnell, 2002: 329).

jurídica proporcionada pelo Estado, debilidade que veio se agravando nas duas últimas décadas. O quadro daí resultante é o de um grau extremo de retração da esfera pública, produzindo uma situação de hobbesianismo social (Santos, W., 1992; 1993). Desta forma, ter-se-ia uma modalidade de democracia peculiar, em que a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes vazios institucionais, nos quais o que prevalece é a ausência de direitos e a impossibilidade de acesso à ordem legal, reduzindo-se drasticamente as condições de exercício da cidadania. Também analisando a experiência brasileira, o historiador José Murilo de Carvalho salienta que a modalidade de seqüência histórica que se verificou no Brasil, marcada pela antecipação dos direitos sociais em contextos autoritários, paralelamente à castração dos direitos civis e políticos, constituiu a seqüência menos favorável ao desenvolvimento de uma cidadania ativa e participante (Carvalho, 2001). Finalmente, Reis (2001) nos adverte para os riscos de ingovernabilidade hobbesiana, tendo em vista o agravamento do quadro de desigualdade, deterioração social e criminalidade, problemas que atingem os centros urbanos de grande e médio portes do país. Em suas palavras, “no caso brasileiro (...) a novidade está no surgimento e na expansão de espaços onde a autoridade estatal não tem condições de se fazer valer de modo efetivo e, assim, no comprometimento da capacidade de ação do Estado no plano da própria manutenção da ordem pública e da segurança coletiva” (2001: 11).

Ainda nesta linha de considerações, gostaria de acrescentar uma nova particularidade referida ao caso brasileiro, qual seja, a da coincidência entre momentos marcantes de reformas institucionais, com destaque para a reforma do Estado, e a implantação de regimes autoritários (Diniz, 2000, cap.2). Com efeito, historicamente, as duas experiências relevantes de reforma do aparelho de Estado no Brasil, antes da instauração da chamada Nova República, em 1985, foram efetivadas sob regimes fortemente autoritários. Esse foi o caso da primeira dessas reformas, realizada pelo Presidente Getúlio Vargas (1930-1945), quando assumiu o poder após a vitória da Revolução de 1930, à frente de uma ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante, que culminou com a ditadura estadonovista. A segunda experiência relevante foi levada a efeito pelo primeiro governo do ciclo militar (1964-1985), sendo introduzida pelo Decreto-lei 200, de 25-02-1967. Em contraste, entre 1945 e 1964, durante a segunda onda de democratização, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior.

Nos dois casos acima considerados, além do contexto autoritário, o ponto convergente do esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado. Esta envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as várias agências do poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras. Não se verificou uma preocupação com o aperfeiçoamento dos demais poderes, e, sobretudo, com a questão fundamental num regime constitucional, qual seja, a articulação e o equilíbrio entre os três poderes, atribuindo-se ao Executivo e às agências administrativas um amplo espectro de prerrogativas no que concerne à formulação e implementação de políticas públicas. Aliás, a trajetória do Estado no Brasil revela a precedência das burocracias militar e civil, que, historicamente, foram estruturadas e definiram suas identidades coletivas antes da institucionalização, em âmbito nacional, do sistema de representação política. Durante a

maior parte do período Republicano, observou-se a tendência à centralidade da burocracia governamental em face dos partidos e do poder Legislativo.

A prática de implementação de reformas do Estado sob regimes autoritários teve conseqüências que não podem ser ignoradas. Em primeiro lugar, os longos períodos de fechamento do sistema político criaram condições propícias para a consolidação de uma modalidade de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, consagrando o desequilíbrio entre um Executivo sobredimensionado e um Legislativo crescentemente esvaziado em seus poderes. Exacerbaram-se certas características do sistema presidencialista, como a outorga constitucional de poderes legislativos ao chefe do Executivo, o amplo poder de nomeação do Presidente, a autonomia e centralidade dos governos estaduais na tecedura das alianças e das redes de lealdade políticas. Assim, o isolamento da instância presidencial, seu fechamento ao escrutínio público, a falta de espaço institucional para a interferência das forças políticas, a intolerância em face da dissidência e do conflito, a inoperância dos mecanismos de controles mútuos, enfim a falta de freios institucionais ao arbítrio do Executivo criariam, em diferentes momentos, sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade.

Em segundo lugar, sobretudo durante os 21 anos de ditadura militar, da qual o país saiu há quase duas décadas, observou-se o fortalecimento de três outros traços relativos às formas de ação estatal (Diniz, 2000). Um deles foi a consolidação do estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, que reforçou a concepção acerca da validade da supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa. A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. Paralelamente ao estreitamento do círculo de decisores formado pela alta tecnocracia, porém, um amplo segmento da burocracia permaneceria integrado ao sistema de patronagem e clientelismo (o chamado *spoil system*), criando-se, na verdade, a coexistência entre as duas lógicas, marcadas por relações tensas ou complementares, ao sabor das circunstâncias políticas. Portanto, o insulamento burocrático, longe de garantir maior eficácia à máquina estatal, conviveria de fato com um alto grau de politização da burocracia.

Um outro aspecto refere-se à primazia dos valores voluntaristas e personalistas, contribuindo para a formação de uma cultura política deslegitimadora da ação dos partidos e do Congresso na promoção do desenvolvimento do país. Retomou-se a tendência, impulsionada pelo pensamento autoritário dos anos 30, a idealizar o Executivo enquanto agente das transformações necessárias à modernização da sociedade. Assim, a idéia de reforma e de mudança seria associada ao modelo de Executivo forte, sendo o Legislativo, ao contrário, percebido como força aliada ao atraso e à defesa de interesses particularistas e tradicionais. A prevalência de orientações e práticas cesaristas contribuiria, por sua vez, para gerar resistências e dificultar a implantação e funcionamento efetivo dos mecanismos de cobrança e prestação de contas, tanto no sentido horizontal, quanto no sentido vertical, dada a instabilidade das instituições representativas. Assim, um importante legado do

processo de formação do Estado brasileiro seria o déficit de *accountability* que se configurou historicamente.¹⁸

Finalmente, cabe mencionar o debilitamento da dimensão legal do Estado pelo alto grau de instabilidade do marco jurídico, culminando com o reforço da chamada cultura do *casuismo*. Como é sabido, o regime militar implantado em 1964 preservou a arena parlamentar-partidária, durante a maior parte do tempo. Simultaneamente, notabilizou-se pelo desrespeito sistemático à ordem legal constituída, tornando-se recorrentes os atos arbitrários de mudança brusca das leis, sempre que esse recurso parecia conveniente aos interesses das forças que detinham o controle do poder. Assim, por exemplo, no tocante à legislação eleitoral e partidária, o grau de arbítrio do Executivo foi levado às últimas conseqüências, através da edição de sucessivos pacotes eleitorais, alterando as regras do jogo para reduzir as chances de vitória das forças de oposição ao regime. Este foi o caso do chamado Pacote de Abril, baixado pelo mesmo general Ernesto Geisel, que desencadeou o processo de abertura política, e que teve por objetivo preservar o controle dos governadores na esfera estadual e a maioria do Governo no Congresso. Cabe considerar, por outro lado, que a estabilidade das regras do jogo é um dos principais requisitos do processo de consolidação da democracia, já que a internalização das regras e seu acatamento pelos atores implicados, bem como a gradual instauração de um sistema de garantias mútuas são aspectos essenciais da arquitetura democrática implantada ao longo do tempo.

4 - Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea: o caso do Brasil

No Brasil, a partir de meados dos anos 90, a reforma do Estado levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso através do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) revelar-se-ia incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores. Na verdade, ficou muito aquém das metas estabelecidas e mostrou-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas acima apontados responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal. Creio que na origem destas dificuldades podemos situar não apenas falhas de implementação, mas um erro básico de diagnóstico, aspecto que tratei amplamente em outros trabalhos (Diniz, 2000 a; 1998 ; 2000 b, especialmente cap.2), razão pela qual vou concentrar-me apenas em alguns pontos que considero essenciais para o desenvolvimento do argumento aqui proposto.

Como nos demais países latino-americanos, a hegemonia do pensamento neoliberal reforçou a primazia do paradigma tecnocrático, segundo o qual, independentemente do

¹⁸ *Accountability* significa “prestar contas a”. No sentido aqui empregado refere -se tanto à *accountability* vertical, que se realiza principalmente pelo processo eleitoral e pela atuação dos meios de comunicação, quanto à *accountability* horizontal, que implica a existência de agências com poder legal para fiscalizar outras agências e aplicar as sanções contra ações e práticas delituosas. Tais violações podem atingir os princípios democráticos, liberais ou republicanos. Como ressalta O’ Donnell, para que estetipo de *accountability* seja efetivo, é preciso que haja “agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais (...) Este é de fato o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles (...) mas nas poliarquias contemporâneas também se refere a várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização da prestação de contas (...) A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume (...) tribunais comprometidos com essa *accountability*”(O’ Donnell, 1998: 42-43).

regime político em vigor, eficiência governamental seria a resultante de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, sendo a eficácia de gestão reduzida à noção de insulamento burocrático.¹⁹ Desta forma, preservar a racionalidade burocrática implicaria a meta de neutralizar a política e reforçar a autonomia decisória de elites enclausuradas na cúpula burocrática. Portanto, o que se observou não foi propriamente o enfraquecimento do Estado, expressão, aliás, muito pouco elucidativa, mas o fortalecimento desproporcional do Executivo, pela concentração de poder decisório nesta instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, enfraquecendo os suportes institucionais da democracia.

Este ponto não é trivial, já que o modelo do Executivo não limitado baseia-se na premissa, amplamente aceita na teoria política, de uma relação de soma zero entre autoridade governamental e responsabilidade política, isto é, quanto menor a interferência da política, mais o centro reformador seria capaz de representar os interesses coletivos e maior sua probabilidade de agir de forma responsável, dado o grau de autonomia à sua disposição.²⁰

De acordo com esta tendência, impôs-se também um dado diagnóstico acerca da crise de governabilidade que ciclicamente afetaria diversos países latino-americanos, em decorrência não só das oscilações do mercado internacional, mas também do fracasso dos experimentos de estabilização econômica levados a efeito, a partir de meados dos anos 80. A percepção da ineficácia dos governos no tratamento de problemas críticos, como a inflação e o endividamento externo, gerou sentimentos de desconfiança e a perda de credibilidade das autoridades e instituições governamentais.

No caso do Brasil, desde o fracasso do Plano Cruzado, no governo Sarney, esta crise de governabilidade seria percebida como efeito direto da sobrecarga da agenda pública pelo excesso de pressões externas, advindas quer da esfera social, quer do mundo da política. Sob essa ótica, ingovernabilidade seria expressão de paralisia decisória, isto é, o governo ver-se-ia incapaz de tomar decisões, em virtude da pressão de demandas da sociedade. Portanto, o caminho para a reconquista de condições favoráveis de governabilidade implicaria o reforço do poder discricionário da alta tecnocracia, protegendo-a do jogo político e reafirmando a centralização e fechamento do processo decisório (Diniz, 1997).

Rompendo com esta visão, propus, em diversos trabalhos, um diagnóstico alternativo sobre a crise de governabilidade típica do Brasil da Nova República (Diniz, 2000 b e c). Ao contrário de bloqueio da capacidade de decisão, o que se verificou foi um agudo contraste

¹⁹ Palermo apresenta uma interessante discussão da literatura brasileira recente que trata da relação entre gestão de governo e instituições políticas, no Brasil durante as duas últimas décadas.

²⁰ Stark e Bruszt (1998: 13 - 39) apresentam um interessante estudo que contraria este tipo de argumento. Em suas palavras: “(...) nossa análise sugere um fenômeno organizacional paradoxal apenas à primeira vista, já que a capacidade executiva, entendida aqui como capacidade de formular e implementar programas de reformas, pode ser aumentada via limitações nas prerrogativas unilaterais da autoridade executiva. Executivos que são forçados à responsabilidade política por outras instituições estatais e colocados em xeque por atores organizados da sociedade não são necessariamente executivos fracos. Na verdade, suas políticas podem ser mais efetivas. Segundo esta visão, a coerência de políticas para reformas econômicas sustentáveis é um resultado da responsabilidade política estendida (...) que se refere à imbricação dos centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que limitam a arbitrariedade dos governantes no poder” (Stark e Bruszt, 1998: 26).

entre uma hiperatividade decisória e uma fraca capacidade de implementação das políticas. Se o Estado acumulou poderosos instrumentos de decisão, pelo uso indiscriminado das Medidas Provisórias, introduzidas pela Constituição de 1988, viu-se, por outro lado, limitado por precários meios de gestão. Utilizando as categorias de Michael Mann, podemos caracterizar esta situação de ingovernabilidade como expressão de um desequilíbrio entre os poderes despótico e infra-estrutural do Estado. O primeiro significa a capacidade de o Estado decidir com independência, ou, mais precisamente, “o espectro das ações que a elite estatal está capacitada a empreender sem a negociação de rotina, institucionalizada, com os grupos da sociedade civil” (Mann, 1986: 113). O segundo refere-se à capacidade de o Estado penetrar a sociedade civil e implementar logisticamente suas decisões por todo o domínio sob sua jurisdição. Ao fortalecimento do poder despótico do Estado correspondeu um movimento inverso de esvaziamento de seu poder infra-estrutural.

Um dos fatores responsáveis pelo fraco poder infra-estrutural foi a corrosão da capacidade do Estado realizar suas funções básicas e intransferíveis, como a garantia da ordem e da segurança públicas e ainda de assegurar condições mínimas de existência para amplas parcelas da população, localizadas nas faixas mais pobres da população. Sob o impacto das crises fiscal e política, e como resultado da primeira onda de reformas liberais inspiradas no corte de gastos e de pessoal, aprofundou-se de forma expressiva a incapacidade histórica do Estado penetrar no conjunto do território nacional e de incluir, em seu raio de ação, os diferentes segmentos da sociedade, garantindo de forma universalista o acesso aos serviços públicos essenciais, nas áreas de saúde, educação e saneamento básico, bem como a eficácia de seus ordenamentos legais. Como ressalta Garcia, considerando o período mais recente correspondente aos governos pós-85, no final da década de 90, o saldo social do grande esforço de ajuste às novas condições internacionais não pode ser considerado positivo. O Brasil segue sendo um país caracterizado por um grau extremo de iniquidade (Iniq) e pela existência de uma elevada proporção de sua população, mais precisamente, 94,5%, vivendo abaixo do que designa por patamar mínimo de existência digna (Pmed).²¹ De forma similar, usando um indicador de exclusão social que leva em consideração sete variáveis - como pobreza, emprego formal, desigualdade, índice de alfabetização, escolaridade, juventude e violência - o *Atlas da exclusão social no Brasil* mostra que a melhora em alguns indicadores de desenvolvimento humano - como aumento da escolaridade, expectativa de vida e renda per capita - fica prejudicada quando se observa a ampliação simultânea da desigualdade, da violência e do desemprego.²²

²¹ O Pmed combina uma série de medidas, como condições de moradia, acesso à água tratada, esgotamento sanitário, luz, coleta de lixo, posse de alguns bens essenciais, como rádio, telefone, televisão e geladeira, renda familiar per capita igual ou maior que um salário mínimo mensal, taxa mínima de escolaridade, acesso à saúde pública, à justiça e segurança pública, além de uma taxa mínima de cobertura previdenciária. Ver Garcia (2003). Dados analisados pelo IBGE, em publicação lançada em setembro de 2003, ‘Estatísticas do Século XX’, comprovam a persistência de um alto grau de concentração da renda no Brasil, que chegou ao final do século vinte com a sexta maior concentração de renda do mundo, apesar do Produto Interno Bruto (PIB) ter crescido cem vezes, no decorrer do século (Folha de São Paulo, Especial I, 30/09/2003).

²² Ver Pochmann et alli, *Atlas da exclusão social*, Vol 2, (2003). No volume 3 do *Atlas da Exclusão Social, Os ricos no Brasil*, os autores mostram que, no final do século XX, a renda dos 10% mais ricos da população aumentou em relação aos séculos XIX e XVIII, correspondendo a 45,3% do PIB. Incluindo-se no cálculo dados sobre o patrimônio, a concentração aumenta, pois a participação dos mais ricos alcança 75,4% da riqueza total brasileira. (*Atlas da Exclusão Social*, vol 3, 2004:28)

Em contraste, o poder infra-estrutural adquire alta centralidade, num contexto internacional marcado pelo aprofundamento do processo de globalização e extensão de seus efeitos em escala mundial. Como demonstrou Amartya Sen, em seu livro, *Sobre Ética e Economia* (1999), o processo de desenvolvimento fundamenta-se cada vez mais na ampliação das liberdades sociais, políticas e econômicas. Num sentido pleno, desenvolvimento não pode, pois, ser medido apenas pelo crescimento do Produto Nacional Bruto, ou da renda per capita, requerendo a inclusão de outras variáveis, como o acesso a níveis satisfatórios de escolaridade e aos serviços de saúde pública, além da elevação da expectativa de vida da população. Esta noção inspirou a reformulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da Organização das Nações Unidas (ONU), segundo o qual o Brasil ocupa atualmente a 79ª posição em termos internacionais, situando-se no bloco dos países de médio desenvolvimento.

Uma ruptura com o enfoque tecnocrático - reducionista implica, portanto, pensar a reforma do Estado a partir do arcabouço teórico-conceitual fornecido pelas formulações da teoria democrática contemporânea, segundo a qual as eleições são instrumentos necessários, mas não suficientes para garantir o controle dos governantes pelos governados (Manin, Przeworski e Stokes, 1999). Em consequência, a ênfase desloca-se para a necessidade de criar e fortalecer novos arranjos institucionais que possibilitem o funcionamento da democracia nos intervalos entre as eleições²³.

Sob esse ponto de vista, adquirem prioridade os mecanismos e procedimentos garantidores da responsabilização dos governantes em relação aos governados, notadamente os aspectos ligados à dimensão de *accountability*, sobretudo em sua forma horizontal, à relação entre os poderes, reduzindo os problemas de assimetria pelo uso exacerbado das Medidas Provisórias, ao reforço do poder infra-estrutural do Estado e à expansão dos direitos de cidadania, além da reestruturação dos mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade. Ainda que as lacunas apontadas tenham raízes históricas, tais traços foram exacerbados ao longo da última década. O estilo tecnocrático de gestão e as amplas prerrogativas do Executivo fortaleceram o poder de burocracias insuladas do escrutínio público, dificultando senão inviabilizando os mecanismos rotineiros de controle externo. Desta forma, a baixa efetividade dos instrumentos de responsabilização pública dos governantes e o excesso de discricionariedade da alta burocracia estatal reforçam-se mutuamente, gerando um vazio quanto às modalidades usuais de supervisão entre os poderes e de controle social por parte do público em geral.

²³ Manin, Przeworski e Stokes (1999: 50) assim se expressam a respeito desta questão: “(...) a conclusão desta análise deve ser que o controle dos cidadãos sobre os políticos é, no melhor dos casos, sumamente imperfeito na maioria das democracias. As eleições não são um mecanismo suficiente para assegurar que os governos façam todo o possível para maximizar o bem-estar de seus cidadãos (...) Mas se as responsabilidades estiverem claramente definidas, se os maus governos podem ser punidos e os bons ser eleitos, se os eleitores estão bem informados acerca das relações entre os políticos e interesses especiais, e se o comportamento egoísta (*rent-seeking*) dos políticos pode ser eficazmente supervisionado, ainda assim as eleições não são um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual; os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar estas decisões: o voto. Não é possível controlar tantos objetivos com um só instrumento” (tradução nossa).

Em contraste com os requisitos de uma visão abrangente e multidimensional da reforma do Estado capaz de ultrapassar os estreitos limites de uma concepção minimalista de democracia, a proposta do MARE não alcançou o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os vícios do passado. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzidas de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda. Além disso, a questão da assimetria Executivo-Legislativo foi não só desconsiderada, como reforçada, dada a estratégia de implementação adotada pelo governo. Paralelamente à lenta tramitação da reforma no Congresso, o Executivo lançaria mão sistematicamente do instituto das Medidas Provisórias para introduzir inúmeras modificações na estrutura administrativa, alcançando um total de 18 MPs, que seriam ademais continuamente reeditadas, de acordo com uma prática recorrente do governo.

Além da crise fiscal, o diagnóstico do governo acerca da crise do Estado apontaria o anacronismo do modelo burocrático weberiano, defendendo, através da introdução de um novo modelo, o da administração gerencial, uma ruptura com aquele tipo de organização burocrática. Em contraste, como tive oportunidade de mostrar, no Brasil nunca houve uma burocracia propriamente weberiana. A reforma implantada por Getúlio Vargas, nos anos 30, não teve êxito no sentido de garantir a vigência da burocracia racional - legal. Desde o início, tivemos um sistema híbrido, marcado pela coexistência dos princípios universalistas e meritocráticos, com as práticas clientelistas, tradicionalmente presentes no padrão de expansão da burocracia brasileira.

Os cargos de nomeação política sempre foram bastante numerosos, se considerarmos os padrões internacionais. Assim, segundo Schneider, em comparação com a maioria dos chefes de Estado contemporâneos, o Presidente do Brasil detinha nos anos 80 um amplo poder de nomeação, ultrapassando o montante de 50.000 funcionários, em contraste com o Japão, por exemplo, onde os poderes de nomeação direta na burocracia limitar-se-iam praticamente aos ministros (Schneider, 1994: 28). Em pesquisa relativa ao período nacional-desenvolvimentista, Barbara Geddes (1990), analisando o governo Juscelino Kubistchek, refere-se a 7.000 nomeações clientelistas feitas pelo Presidente, apesar de sua postura publicamente favorável ao sistema meritocrático e de sua iniciativa de implantar as chamadas ilhas de excelência no interior da burocracia governamental no setor responsável pela execução do Programa de Metas do governo, colocando os Grupos Executivos a salvo das trocas clientelistas. Considerando um período mais recente, de acordo com dados do MARE, para a segunda metade dos anos 90, tínhamos cerca de 17.200 cargos em comissão (Diniz, 2000: cap. 2).

A ruptura com esse padrão, vale ressaltar, implicaria a ênfase na melhoria da qualidade da burocracia, no reforço do sistema de mérito, na implantação de um sistema de incentivos para a ascensão na carreira, na valorização do funcionalismo, na recuperação do prestígio do servidor público, num padrão endógeno de recrutamento para os cargos de mais alto nível, o que esbarra nas restrições decorrentes da prioridade atribuída ao ajuste fiscal. Por último, quanto ao aspecto conceitual, cabe observar que burocracia racional-legal e padrão gerencial são categorias distintas, referidas a estatutos teóricos diversos, a primeira expressando uma certa modalidade de relações de dominação, o segundo representando um

estilo específico de gestão. A implantação de um padrão gerencial, com base em mudanças de técnicas e procedimentos, não elimina a possibilidade da persistência ou mesmo do reforço da herança patrimonialista. Ao contrário, os esforços recentes de modernização coexistiriam de fato com o aprofundamento do intercâmbio clientelista no relacionamento do Executivo com a estrutura parlamentar-partidária.

Neste sentido, mais uma vez, verificou-se a sobrevivência de um sistema híbrido, desafiando a meta de uma transformação drástica do legado histórico. Em síntese, a alta discricionariedade da autoridade presidencial e o amplo poder de decreto de que dispõe constituem a outra face do controle e cooptação dos partidos e dos congressistas pelo chefe do poder Executivo, por intermédio do recurso generalizado às práticas clientelistas para obter apoio aos seus projetos. O loteamento dos principais cargos da administração pública, por sua vez, contribui para a deterioração da capacidade de implementação das políticas governamentais. A criação das chamadas ilhas de excelência pelo fortalecimento do insulamento burocrático, buscando ampliar os graus de autonomia do Executivo, reproduz os elementos centrais desse sistema, num círculo vicioso de efeitos perversos. Este representa um ponto de continuidade que vem desafiando as experiências de reforma do Estado até o momento empreendidas.

5- Considerações finais

Repensar a reforma do Estado, nesta fase correspondente à terceira onda de democratização e a uma nova abordagem das relações com a ordem globalizada, requer uma ruptura com o paradigma ainda dominante nos estudos desta área. No novo milênio, como foi ressaltado anteriormente, o grande desafio é o da sustentabilidade da democracia. Alcançar a estabilidade a longo prazo, por sua vez, requer superar as três modalidades de déficits historicamente acumulados: o déficit de inclusão social, revertendo os altos graus de concentração da renda e de desigualdade, o déficit de capacidade de produzir resultados socialmente desejados, revertendo o padrão patrimonialista de ação estatal e, finalmente, o déficit de *accountability*, reduzindo os graus de discricionariedade das autoridades governamentais. Para tanto, impõe-se considerar os aportes da teoria democrática contemporânea. Não basta mais e mais concentração do poder técnico. É preciso levar em conta a dimensão política da reforma do Estado, superando a estreiteza da abordagem puramente administrativa e a rigidez do enfoque fiscalista.

A ênfase nos aspectos políticos, por sua vez, implica a ruptura com o enclausuramento burocrático. Mais especificamente significa criar condições para obter aquiescência às diretrizes estatais, bem como fortalecer a dimensão legal do Estado, produzindo o acatamento aos ordenamentos e prescrições administrativas e legais. Requer, enfim, o fortalecimento das conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo também os mecanismos de *accountability*, vale dizer, os procedimentos de cobrança e de prestação de contas, os meios de controle externo, a transparência e a publicização dos atos do governo.

Nesse sentido, gostaria de ressaltar as perspectivas que preconizam novos estilos de gestão pública, revertendo o isolamento e o confinamento burocrático. Esta nova perspectiva implica estreitar os vínculos com a política, reforçar os instrumentos de responsabilização

da administração pública por controle parlamentar, dar mais força à sociedade civil, sem enfraquecer o poder de coordenação do Estado, diversificar os espaços de negociação e as táticas de alianças envolvendo diferentes atores, associando o aumento da participação com o reforço das instituições representativas. As duas formas de responsabilização pública, por controle parlamentar e pela participação social, longe de serem incompatíveis, reforçam-se mutuamente, como ressalta a teoria democrática contemporânea (Anastasia, 1999).

Nesta linha de considerações, cabe lembrar a necessidade de reforçar os instrumentos de governança, nos diferentes níveis da administração pública. Governança, na acepção aqui utilizada, diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental.

Neste contexto, ao longo das duas últimas décadas, experiências inovadoras de governança urbana e regional revelaram um alto grau de eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou ainda na reversão de práticas clientelistas. No mundo inteiro, as cidades vêm adquirindo alta centralidade na vida política, econômica, social e cultural de seus respectivos países. Os governos locais, em face das condições de escassez de recursos, do aumento do desemprego e queda da arrecadação, em consequência das políticas liberais, formularam novas estratégias e tomaram a iniciativa de atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva das cidades. Em 1986, reuniu-se, em Rotterdam, a Conferência das Cidades Européias, que definiu as cidades como motores do desenvolvimento econômico. Em 1989, em Barcelona, uma nova conferência reuniu as 50 maiores cidades da Europa num esforço de definir novos parâmetros de ação.

No caso do Brasil, por exemplo, onde as carências acumularam-se ao longo do tempo, chegando a agravar-se nos últimos vinte anos, a ação inovadora de várias prefeituras tem contribuído para a melhoria de inúmeros indicadores. Entre as áreas priorizadas, podemos destacar, além do orçamento participativo, os serviços de saúde, saneamento básico e infraestrutura urbana, como revelam os estudos dos especialistas na área. Como é sabido, a simples melhoria dos serviços básicos (água, esgoto e eletrificação) reduz significativamente a precariedade das condições de vida das populações mais pobres, ainda que não haja melhoria da renda.

Qual o alcance e a viabilidade das experiências de governança urbana? Não há dúvida de que a participação espontânea da sociedade não garante por si só o sucesso deste estilo de gestão. Para evitar distorções, algumas condições devem ser cumpridas: do ponto de vista da sociedade, é preciso considerar seu grau de organização e a disposição para participar (capital social); a densidade e qualidade da representação, isto é, o grau de organização dos interesses representados e a legitimidade e abrangência da representação e, finalmente, o grau de horizontalização das relações. Do ponto de vista do governo local, o grau de descentralização administrativa, a autonomia das diversas esferas de poder, a articulação entre elas, a capacidade de comando e de coordenação do Estado são alguns dos fatores que

favorecem a eficácia deste padrão de gestão pública (Valladares & Coelho, 1995; Spink & Clemente, 1997; Melo, 1999).

Concluindo, trata-se de superar as antigas polaridades *Estado x mercado*, *Estado intervencionista x Estado mínimo*, *racionalidade governativa x imperativos democráticos* em benefício de uma engenharia institucional que reconheça o papel central do Estado. Assim, a questão não é *mercado versus Estado*, mas instaurar os mecanismos institucionais específicos capazes de oferecer aos distintos atores, inclusive o Estado, os incentivos que os induzam a comportar-se de modo racional em face do interesse coletivo²⁴. Cabe, portanto, ressaltar a oportunidade de implantar um arcabouço institucional que confira ao Estado um papel mais dinâmico nas áreas social e de planejamento, maior capacidade de ação nas atividades exclusivas do Estado, como defesa, segurança e serviços públicos essenciais, ou mesmo nas atividades não exclusivas, mas onde o Estado pode e deve intervir para garantir direitos sociais elementares, como é o caso das áreas de saúde, educação e infra-estrutura. No decorrer dos anos 90, após o auge do projeto neoliberal, a confiança cega no mercado revelou-se anacrônica e a sustentabilidade da democracia relaciona-se cada vez mais a um novo projeto de capitalismo regulado.

Em última instância, trata-se de aprofundar as interconexões entre governança, *accountability* e *responsiviness* nas novas democracias, mediante o desenho de uma arquitetura institucional apropriada e sua adequação às condições histórico-sociais contemporâneas. As formas e graus de *accountability* e *responsiviness* têm, por sua vez, importante impacto sobre os padrões de governabilidade das distintas sociedades. Por fim, a governabilidade democrática é uma variável dependente da capacidade dos governos de alcançar e garantir graus adequados de responsabilidade política e de responsividade diante dos governados. Depende também da capacidade dos governos domésticos de equilibrar o ajuste interno e a inserção no sistema internacional, já que uma forma inadequada de inserção constitui uma permanente fonte externa de ingovernabilidade, sob a forma de ameaça de colapso econômico e, portanto, de ingovernabilidade. Há uma alta probabilidade de que a combinação de níveis crescentes de desigualdade, por um lado, com redução da soberania, por outro, exacerbe os conflitos sociais, abalando a credibilidade das instituições democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Anastasia, Fátima (1999), ‘Responsabilização por Controle Parlamentar’, Gt Instituições Políticas da ANPOCS, Petrópolis, outubro de 2000.

Campos, André, **Pochmann**, Márcio, **Amorim**, Ricardo, **Silva**, Ronnie (orgs) (2003), *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, vol 2, São paulo: Cortez Editora.

²⁴ Discutindo a relação agente-principal, Przeworski chama a atenção para a centralidade do papel do Estado na consecução das metas coletivas, sob o funcionamento das instituições democráticas. Ver, por exemplo Przeworski. 1996.

Campos, André, Barbosa, Alexandre, Pochmann, Márcio, Amorim, Ricardo, Silva, Ronnie (orgs) (2004), *Atlas da Exclusão Social, Os ricos no Brasil*, vol 3, São Paulo: Cortez Editora.

Bresser Pereira, Luiz Carlos, Maravall, Jose Maria & Przeworski, Adam (1993), *Economic Refoms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.

Carvalho, José Murilo (2001), *Cidadania no Brasil, O longo caminho*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Conaghan, Catherine M. & Malloy, James M. (1994), *Unsettling Statecraft, Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Chesnais, François (org.) (1996), *La Mondialisation Financière*, Paris, Syros.

Dahl, Robert, (1972), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale Universty Press.

Diniz, Eli (1996), ‘Em Busca de um Novo Paradigma : A reforma do Estado no Brasil dos anos 90’, *São Paulo em Perspectiva, Vol.10, N4, out/dez.*

----- (2000 a), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. 2ª edição.

----- (1998), ‘Globalização, Ajuste e Reforma do Estado: Um Balanço da Literatura Recente’, *ANPOCS, BIB, n° 45.*

----- (2000 b), *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais*, Rio de Janeiro, FGV.

----- (2000 c), ‘A Reforma do Estado: Uma Nova Perspectiva Analítica’, in Coelho, Maria Francisca, Bandeira, Lourdes & Menezes, Marilde Loiola (orgs), *Política, Ciência e Cultura em Max Weber*, Brasília, UnB.

----- (2001), ‘Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea’. In: *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15/ n° 4/out-dez.

Evans, Peter (1998), ‘Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, n° 4, jul./dez.

Freitas, Maria Cristina e Prates, Daniela (2003). ‘Sistema Financeiro e Desenvolvimento: as restrições das novas regras do Comitê da Basiléia sobre os países periféricos’. In: **Ferraz, Crocco e Elias** (orgs). *Liberalização Econômica e Desenvolvimento, modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura: 248 – 249.

Furtado, Celso (1992), *A Construção Interrompida*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Garcia, Ronaldo Coutinho (2003), *Iniquidade social no Brasil: Uma Aproximação e Uma Tentativa de Dimensionamento*, IPEA, Texto para Discussão nº 971.

Geddes Barbara (1990), 'Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964', *Comparative Politics*, vol 22, n º 2.

Haggard, Stephan & **Kaufman**, Robert (1992), "Economic Adjustment and the Prospects for Democracy" in Haggard, S. & Kaufman, R. (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, N. J., Princeton University Press

Malloy, James (1993), "Política Econômica e o Problema da Governabilidade democrática nos Andes Centrais", in Sola, Lourdes (org.), *Estado Mercado e Democracia*, São Paulo, Paz e Terra.

Mann, Michael (1986), "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", in Hall, John (ed.), *States in History*, Oxford, Basil Blackwell.

Melo, Marcus André (org.) (1999), *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*, Recife, Ed. Massangana.

O'Donnell, Guillermo, (1991), "Democracias Delegativas?", *Novos Estudos Cebrap*, 31.

----- (1993), "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais", *Novos Estudos Cebrap*, Nº 36.

----- (1998), "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias", *Lua Nova*, Nº 44.

----- (1999), "Teoria Democrática e Política Comparada", *Dados*, Vol. 42, Nº 4.

----- (2002), "Las Poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". In: **Méndez** e **O'Donnell**. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires- Barcelona- México: Paidós.

Palermo, Vicente (1996), "Reformas Estructurales y Régimen Político: Argentina, 1989-1994". In: Diniz, Eli (org), *Os Desafios da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro, IUPERJ. (Anais de Seminário)

----- (2000), "Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo". In: *Dados*, Vol. 43, nº 3.

Przeworski, Adam (1994). *Democracia e Mercado. Reformas Políticas e Econômicas no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

----- (1996). "Reforma do Estado, Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Nº 32, Ano 11.

Przeworski, Adam, **Alvarez**, Michael, **Cheibub**, José Antônio & **Limongi**, Fernando (1997). ‘O que mantém as democracias?’. In: *Lua Nova*, Nº 40/41.

Przeworski, Adam, **Stokes**, Susan e **Manin**, Bernard (eds) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reis, Fábio Wanderley (2001), ‘Brasil ao Quadrado? Democracia, subversão e reforma’. Texto apresentado no XIII Fórum Nacional, Painel V. Rio de Janeiro, 14 a 17 de maio.

Santos, Wanderley Guilherme dos (1992), ‘Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional brasileiro’. In: Velloso, João Paulo dos Reis (coord.). *O Brasil e as Reformas Políticas*, Rio de Janeiro: José Olympio.

----- (1993), *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco.

Silva, Eduardo (1993), ‘Capitalist Coalition: The State and Neoliberal Economic Restructuring, Chile, 1973- 88’. In: *World Politics*, nº 45.

Spink, Peter & **Clemente**, Roberta (1997), *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*, Rio de Janeiro, FGV.

Stark, David e **Bruszt**, Laszlo (1998), ‘Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo’. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 36: 13-39.

Stiglitz, Joseph E. (2002), *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura.

Stiglitz, Joseph E. (2003). *Os Exuberantes Anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras.

Vacs, Aldo (1994), ‘Convergence and Dissension: Democracy, Markets and Structural Reform in World Perspective’ in Smith, William, Acuña, Carlos & Gamarra, Eduardo (eds), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick and London, Transaction.

Weyland, Kurt (2002), ‘The Growing Sustainability of Brazil’s LowQuality Democracy’. In: Hagopian, Frances & Mainwaring, Scott, (eds). *Advances and Setbacks in the Third Wave Of Democratization in Latin America*. (no prelo).

World Bank (1994). *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington D. C. World Bank.