

---

# GLOBALIZAÇÃO, REFORMA DO ESTADO E TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

ELI DINIZ

Professora do Instituto de Economia da UFRJ

---

*Resumo:* O presente artigo retoma o debate sobre a reforma do Estado com o objetivo de inserir a discussão sobre este importante item da pauta das reformas dos anos 90 no âmbito da teoria democrática contemporânea. Para tanto, enfatiza aspectos freqüentemente negligenciados pelas análises correntes, tais como o impacto das diferentes seqüências históricas, as características do regime político, a inter-relação entre governabilidade democrática, *accountability* e responsabilidade pública dos governantes, quer diante da instância parlamentar, quer diante da sociedade.

*Palavras-chave:* globalização; democracia; reforma do Estado.

---

No decorrer dos anos 90, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade na agenda pública brasileira. A partir da presidência de Fernando Collor, desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o Estado e realizar a ruptura com o passado intervencionista, típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista foi aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propôs a tarefa de sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, iniciou-se um processo de desconstrução legal e institucional, que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente. A instauração de um novo modelo econômico centrado no mercado foi acompanhado de um projeto ambicioso de dar início a uma nova era. Entretanto, limitada por uma visão restritiva de teor administrativo, a reforma do Estado do governo Cardoso foi capturada pela meta do ajuste fiscal, revelando-se incapaz de realizar a ruptura anunciada.

Desta maneira e após uma década de experimentos ineficazes, eis que a reforma do Estado readquire relevância no limiar do novo milênio, configurando-se como um dos principais desafios do momento presente, dadas as restri-

ções externas associadas aos desdobramentos do processo de globalização e as dificuldades para formular e implementar uma nova estratégia de desenvolvimento para o país. Como conciliar inserção externa e crescimento econômico? Como garantir o grau necessário de autonomia decisória nacional para definir e executar formas alternativas de integração ao sistema internacional? Como reencontrar o caminho do desenvolvimento?

As reformas realizadas nos anos 90, notadamente a privatização, a liberalização comercial e a abertura da economia, tiveram eficácia no desmonte dos alicerces da antiga ordem, de tal forma que qualquer perspectiva de retorno ao passado torna-se anacrônica. Entretanto, dentro do atual modelo, cabem, certamente, diferentes estratégias de desenvolvimento, algumas frontalmente contrárias às políticas implementadas nos últimos dez anos. Eis porque as possibilidades de inovação passam pela política. Torna-se imperativo implantar novas formas de gestão pública, que permitam a consecução das metas coletivas e viabilizem formas alternativas de administrar a inserção na ordem globalizada.

## GLOBALIZAÇÃO: A CENTRALIDADE DA DIMENSÃO POLÍTICA

O fenômeno da globalização, que vem caracterizando a economia internacional desde meados da década de 70,

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 exclusivamente econômico. Trata-se de uma simplificação, pois o processo de globalização não se resume a uma dinâmica puramente econômica, senão que se trata de um fenômeno multidimensional, que 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 tecem os 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 exercem, sim, forte influência na determinação das agendas dos diferentes países, mas não o fazem de modo mecânico e determinista. As opções das elites dirigentes nacionais – suas coalizões de apoio político – tiveram e têm um papel importante na escolha das formas de inserção no sistema internacional e na definição das políticas a serem implementadas.

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 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.

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 formulada, para citar apenas um exemplo, por Viviane Forrester, no livro *O horror econômico* (1996), esse traço determinista está presente, já que, 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 de forças que não podem controlar, sendo, portanto, reduzidos à impotência. Anula-se a ação po-

lítica 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 e nem marcada exclusivamente por relações e processos de natureza econômica. Está, sobretudo, sujeita a uma lógica política (Diniz, 2000a, cap.1), que 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 multinacionais, a alta tecnocracia de teor cosmopolita, as organizações financeiras internacionais, burocratas de alto nível, entre outras elites estratégicas. 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.

Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional, tornando artificial a rígida contraposição fatores externos-fatores internos. Eis porque administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica de elites iluminadas, mas depende de opções políticas em prol da 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 ressaltava 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 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.

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 antidemocráticas, 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 traduz, entre outras coisas, e de acordo com alguns autores, pela generalização de democracias minimalistas. Assim, por exemplo, Bresser Pereira, José Maravall e Adam Przeworski (1993) referem-se ao predomínio de um estilo político autocrático na administração das crises e das reformas econômicas, a partir dos anos 80. Guillermo O'Donnell (1991) faz referência 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. James Malloy (1993) destaca o predomínio de regimes híbridos, combinando democracias eleitorais com um estilo autoritário-tecnocrático de gestão econômica. Aldo Vacs (1994) menciona a tendência à constituição de democracias restritivas, com baixo grau de participação política e processos decisórios fechados. Em todos esses autores, sobressai a preocupação com a debilidade institucional que dificultaria o aperfeiçoamento da democracia nestes países.

Finalmente, a globalização não tem apenas efeitos unívocos na direção da modernidade, trazendo também consequências altamente desorganizadoras e desestruturadoras. 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, necessariamente, como um jogo de soma positiva, no qual todos tenderiam a ganhar. 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 também continentes e, dentro de cada país, instauram um profundo fosso entre as camadas integradas e os setores excluídos, distância que tende a se agravar, 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, deslocando qualquer outro objetivo como fator supérfluo, causador de distúrbios e fonte de distorções. Assim, até mesmo a discussão em torno de uma escala alternativa de prioridades tende a ser apresentada como inoportuna, sendo mesmo deslegitimada e estigmatizada, como expressão de uma visão populista e contrária à modernidade. Alcançada a estabilização e realizadas as reformas, a via da modernização estaria assegurada com a retomada do desenvolvimento.

Por outro lado, a percepção de que as dimensões política e institucional são também relevantes e não podem ser ignoradas levou a que se considerasse a reforma do Estado uma prioridade dos anos 90. A ruptura com a noção fatalista da globalização, movida pelo automatismo do mercado, se fez acompanhar da descoberta da falácia do enfoque estritamente liberal da reforma do Estado, implicando fundamentalmente corte de gastos, redução do tamanho e das funções do Estado. Em consequência, observou-se a 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, a afirmação de um novo enfoque de maior alcance e abrangência. A ênfase desloca-se para a busca de alternativas 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.

## **REFORMA DO ESTADO, REGIME POLÍTICO E DEMOCRACIA: A RELEVÂNCIA DA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Além das restrições externas decorrentes do aprofundamento do processo de globalização, anteriormente referidas, cabe também levar em conta as especificidades da evolução histórica de cada país, sobretudo quando se considera o impacto das diferentes seqüências históricas na construção da democracia, em cada caso concreto. Tais considerações remetem ao estudo clássico de Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, publicado pela primeira vez em 1972, em que o autor apresenta as oito garantias institucionais da poliarquia, quais sejam:

- liberdade de formar e integrar-se a organizações;
- liberdade de expressão;

- direito de voto;
- elegibilidade para cargos políticos;
- direito de líderes políticos competirem através da votação;
- fontes alternativas de informação;
- eleições livres e idôneas;
- 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 não obedece a uma única seqüência.

Algumas trajetórias são mais favoráveis do que outras para assegurar com sucesso o trânsito para o regime poliarquico. Dahl (1972: cap.3) 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; e 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 enquadrar-se-ia 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 esta-

bilidade da poliarquia estaria associada à seqüência que se configurou historicamente na transição para a democracia. Países que seguiram a seqüência I (liberalização antecedendo o alargamento da participação) seriam mais estáveis em relação àqueles que seguiram a II, na qual o aumento da participação precedeu a institucionalização da competição política.

Partindo do modelo de Dahl, Santos (1993: cap.1) introduz algumas qualificações de forma a desvendar a peculiaridade da evolução latino-americana em face das experiências européias e anglo-saxônicas. 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 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, 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 sim pela via do Estado. Além disso, através da montagem da estrutura corporativa para realizar a articulação Estado-sociedade, tal como destacado em estudos anteriores (Diniz, 1978 e 1992), este processo de incorporação política seria subordinado à tutela estatal.

Num outro veio analítico, O’Donnell (1993, 1998 e 1999) 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. 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 de-

envolvidas, 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, 1993:129-130).

Nessa mesma linha de considerações, vale acrescentar uma nova particularidade referida ao caso brasileiro, qual seja, a coincidência entre momentos marcantes de reformas institucionais, com destaque para a reforma do Estado, e a implantação de regimes autoritários (Diniz, 2000a, 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 nº 200, de 25/02/1967. Em contraste, entre 1945 e 1964, 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 considerados, além do contexto autoritário, o ponto convergente do esforço reformador está relacionado à dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, que envolveu questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as diversas 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 a centralidade dos governos estaduais para tecerem alianças e 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 saímos há pouco mais de uma década, observou-se o fortalecimento de três outros traços relativos às formas de ação estatal (Diniz, 1999). 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 para a 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 o funcionamento efetivo dos mecanismos de cobrança e prestação de contas, no sentido tanto horizontal quanto 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.

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 consequências, 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.

## REFORMA DO ESTADO E TEORIA DEMOCRÁTICA CONTEMPORÂNEA

A partir de meados dos anos 90, a reforma do Estado levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso revelou-se incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, ficando muito aquém das metas estabelecidas e mostrando-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas anteriormente apontados, responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal. Na origem destas dificuldades podem ser situadas não apenas falhas de implementação, mas também um erro básico de diagnóstico, aspecto tratado amplamente em outros trabalhos (Diniz, 1997, 1998 e 2000a, especialmente cap.2), razão pela qual este artigo concentra-se apenas em alguns pontos considerados essenciais para o desenvolvimento do argumento aqui proposto.

A hegemonia do pensamento neoliberal reforçou a primazia do paradigma tecnocrático, segundo o qual, independentemente do 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. 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 sim 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.

De acordo com essa tendência, impôs-se também um dado diagnóstico acerca da crise de governabilidade que ciclicamente afetou 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 foi 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 era expressão de paralisia decisória, isto é, o governo viu-se incapaz de tomar decisões, em virtude da pressão de demandas da sociedade. Portanto, o caminho para a reconquista de condições favoráveis de governabilidade implicava 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, foi proposto, em trabalhos anteriores, um diagnóstico alternativo sobre a crise de governabilidade típica do Brasil da Nova República (Diniz, 2000a e b). Ao contrário de bloqueio da capacidade de decisão, o que se verificou foi um agudo contraste entre uma hiperatividade decisória e uma fraca capacidade de implementação das políticas. Se o Estado, por um lado, acumulou poderosos instrumentos de decisão, pelo uso indiscriminado das Medidas Provisórias, introduzidas pela Constituição de 1988, por outro, viu-se, limitado por precários meios de gestão. Utilizando as categorias de Michael Mann, pode-se 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, 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.

Um dos fatores responsáveis pelo fraco poder infra-estrutural foi a corrosão da capacidade de o Estado realizar suas funções básicas e intransferíveis, como a garantia da ordem e da segurança públicas, e ainda assegurar condições mínimas de existência para amplas parcelas da população, localizadas nas faixas mais pobres. 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 de o Estado penetrar no conjunto do território nacional e 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.

Em contraste, o poder infra-estrutural adquire alta centralidade, num contexto internacional marcado pelo aprofundamento do processo de globalização e exten-

são 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 conseqüência, a ênfase desloca-se para a necessidade de criar e fortalecer novos arranjos institucionais que possibilitem o funcionamento da democracia nos intervalos entre as eleições.

Desse 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.

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, conduzido 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, 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, teve-se 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, quando considerados 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 Kubistchek, refere-se a 7.000 nomeações clientelistas feitas pelo presidente Juscelino, apesar de publicamente manifestar-se a favor do sistema meritocrático e de ter implantado as

chamadas ilhas de excelência no interior da burocracia governamental, no setor responsável pela execução do Programa de Metas do governo – os Grupos Executivos das indústrias automobilística e naval, entre outras. De acordo com dados do Mare – Ministério da Administração e Reforma do Estado, na segunda metade dos anos 90, haveria cerca de 17.200 cargos em comissão.

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; e 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 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Repensar a reforma do Estado requer uma ruptura com o paradigma ainda dominante nos estudos desta área. 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 e não apenas seus aspectos técnicos, administrativos, fiscais e financeiros. A ênfase na política, por sua vez, implica obter aquiescência às diretrizes estatais, produzir o acatamento aos ordenamentos e prescrições tanto administrativas como 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, podem ser ressaltadas 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, e 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 (Anastásia, 2000).

À luz desta concepção ampla de reforma do Estado, governabilidade e governança devem ser usados como conceitos complementares. Trata-se de aspectos distintos, porém interligados da ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade. Nesse sentido, as variações dos graus de governabilidade sofrem o impacto das características gerais do sistema político, como a forma de governo (se parlamentarista ou presidencialista), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria entre Executivo e Legislativo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras características. Não há, porém, fórmulas mágicas para assegurar níveis ótimos de governabilidade. Governança, por outro lado, 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, várias experiências inovadoras de governança urbana no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, 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 adquirem 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 da 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, ocorreu, em Rotterdam, a Conferência das Cidades Europeias, 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 Brasil, onde as carências acumularam-se ao longo do tempo e agravaram-se nas duas últimas décadas, a ação inovadora de várias prefeituras tem contribuído para a melhoria de inúmeros indicadores. Entre as áreas priorizadas, destacam-se os serviços de saúde, saneamento básico e infra-estrutura urbana, como revelam as experiências de Diadema, Betim e Santos, entre outras. 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. Cabe ainda destacar os programas de renda mínima e bolsa-escola, em Vitória, Belo Horizonte e Brasília, as políticas de desenvolvimento econômico, como o Plano Estratégico da Cidade de Vitória, e certamente as experiências de Orçamento Participativo, de Porto Alegre e Belo Horizonte.

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, a disposição para participar (capital social), a densidade e a qualidade da representação, isto é, o grau de organiza-

ção dos interesses representados e a legitimidade e a 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 e a capacidade de comando e de coordenação do Estado são alguns dos fatores que favorecem a eficácia deste padrão de gestão pública (Valladares e Coelho, 1995; Spink e Clemente, 1997; Melo, 1999).

## NOTAS

E-mail da autora: ediniz@unisys.com.br

Este artigo baseia-se na aula inaugural proferida em 5 de abril de 2001, por ocasião da abertura das atividades do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Agradeço aos coordenadores e professores do Programa o honroso convite.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTÁSIA, F. "Responsabilização por controle parlamentar". *Gt Instituições políticas da Anpocs*. Petrópolis, out. 2000.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; MARAVALL, J.M. e PRZEWORSKI, A. *Economic reforms in new democracies*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- CHESNAIS, F. (org.). *La mondialisation financière*. Paris, Syros, 1996.
- DAHL, R. *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press, 1972.
- DINIZ, E. *Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- \_\_\_\_\_. "Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.20, ano 7, out. 1992.
- \_\_\_\_\_. "Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90". *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.10, n.4, out/dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Crise, Reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente". *ANPOCS, BIB*, n.45, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais". In: PANDOLFI, D. (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, FGV, 2000a.
- \_\_\_\_\_. "A Reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica". In: COELHO, M.F.; BANDEIRA, L. e MENEZES, M.L. (orgs). *Política, ciência e cultura em Max Weber*. Brasília, UnB, 2000b.
- FORRESTER, V. *L'Horreur Economique*. Paris, Librairie Arthème, Fayard, 1996.
- FURTADO, C. *A construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- GEDDES, B. "Building State autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics*, v.22, n.2, 1990.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. "Economic adjustment and the prospects for democracy". In: HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. (eds.). *The politics of economic adjustment*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1992.
- MALLOY, J. "Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais". In: SOLA, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.
- MANN, M. "The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results". In: HALL, J. (ed.). *States in history*. Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A. e STOKES, S. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- MELO, M.A. (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Ed. Massangana, 1999.
- O'DONNELL, G. "Democracias delegativas?". *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap, n.31, 1991.
- \_\_\_\_\_. "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais". *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, Cebrap, n.36, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Accountability horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova*, n.44, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Teoria democrática e política comparada". *Dados*, v.42, n.4, 1999.
- SANTOS, W.G. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- SCHNEIDER, B. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1994.
- SEN, A. *Sobre ética e economia*. São Paulo, Companhia das Letras, 1999.
- SPINK, P. e CLEMENTE, R. *20 experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- VACS, A. "Convergence and dissension: democracy, markets and structural reform in world perspective". In: SMITH, W.; ACÑA, C. e GAMARRA, E. (eds), *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*. New Brunswick and London, Transaction, 1994.
- VALLADARES, L. e COELHO, M. *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- WILLIAMSON, J. "Democracy and The Washington Consensus". *World Development*, n.8, 21/08/1993.