
EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA a reforma do Estado no Brasil dos anos 90

ELI DINIZ

Professora do Instituto de Economia da UFRJ, Pesquisadora do Iuperj

No decorrer da década de 80, sob o impacto de fatores externos e internos, redefiniu-se a agenda pública brasileira. Choques externos, como as crises do petróleo, o colapso do sistema financeiro internacional, os efeitos associados à 3ª revolução industrial e à globalização traduziram-se na pressão das agências internacionais em prol das políticas de estabilização e ajuste, que caracterizariam o debate público em âmbito mundial (Tavares, 1993:21-75).

A despeito, porém, da relevância dos fatores exógenos, a redefinição de prioridades em favor de uma nova agenda não pode ser explicada em função exclusivamente do impacto da estruturação de uma nova ordem mundial. É preciso também considerar os processos internos que, ao longo do tempo, contribuíram para o desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista sob cuja égide evoluiria a industrialização por substituição de importações. Eis porque, em contraposição às análises dicotômicas, parece mais apropriada uma perspectiva que integre os dois planos de análise.

Entre os novos itens da agenda, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade crescente a partir dos últimos anos da década de 80. Ao lado do agravamento do processo inflacionário, a consciência da deterioração do antigo modelo de Estado transformou-se num dos principais desafios que se impuseram progressivamente aos governos da Nova República. Apesar de incorporado à agenda de prioridades, este aspecto da pauta de reformas revelou-se particularmente polêmico, enfrentando sérias dificuldades de implementação, o que, em alguns momentos, implicou a paralisação das discussões.

Como toda reforma que se inclui na categoria de bem público, a reestruturação do Estado gera problemas de ação

coletiva, já que uma vez realizada, seus benefícios se estendem automaticamente a todos os indivíduos, quer tenham ou não colaborado para sua consecução. Assim, apesar de resultar em ganhos para todos, a cooperação exige sacrifícios que, do ponto de vista da racionalidade individual, não se justificam. Além desta dificuldade de ordem geral, alguns aspectos mais específicos geram maior resistência por acarretarem altos custos para grupos localizados, enquanto os benefícios apresentam-se difusos (Geddes, 1994b).

O fim do governo Sarney assistiu à configuração do consenso negativo em torno da rejeição do antigo formato estatista-concentrador. Entretanto, persistiriam as divergências quanto ao tipo de Estado a ser construído. Tal controvérsia, ainda em curso, envolve visões distintas e mesmo contraditórias acerca das metas e critérios que devem nortear a proposta de reforma.

No esforço de contribuir para o aprimoramento dos termos em que o debate está colocado, gostaríamos de levantar alguns pontos, incorporando à análise dimensões que até o momento têm sido desconsideradas. Para tanto, propomos como ponto de partida o esforço de pensar a reforma do Estado em estreita conexão com o tema da consolidação democrática.

Esta preocupação torna-se pertinente, se considerarmos que, tratada de maneira isolada, como ocorre com frequência, ou exclusivamente em função de seus aspectos administrativos, a reforma do Estado tende a ser conduzida de forma a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. Desta forma, o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática.

Essa perspectiva impõe desde logo uma ruptura com dois tipos de dicotomias que turvam as análises correntes. De um lado, cabe refutar a polaridade Estado-mercado que comporta, em seus pontos extremos, visões idealizadas acerca do reforço ou da atenuação do intervencionismo estatal.¹ À concepção estatista, que vê o Estado como promotor do bem público e representante dos interesses gerais, pairando acima dos particularismos, contrapõe-se a defesa da primazia do mercado como fator de eficiência e racionalidade. Se a visão maximalista, ainda presa à matriz estadocêntrica, implica o imobilismo e a preservação do *status quo*, a posição minimalista, ao reduzir a reforma ao enxugamento do Estado, pode conduzir ao aumento da ineficiência pela mutilação do aparelho estatal. De outro lado, é preciso escapar da rigidez derivada da dicotomia racionalidade governativa *versus* imperativos democráticos, marcada pela oposição entre a lógica concentracionista e discricionária do poder estatal e a dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático.

De forma similar, impõe-se a ruptura com o paradigma tecnocrático, responsável pelo predomínio de abordagens reducionistas da crise do Estado, implicando o reforço de visões unilaterais no encaminhamento das terapias propostas. Tal paradigma concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório; eficácia de gestão, em termos de insularidade burocrática; e, finalmente, autonomia do Estado, enquanto capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política. O ideal da burocracia insulada do escrutínio público, ao aprisionar o Estado à meta inatingível de situar-se acima dos conflitos, termina por produzir mais irracionalidade (Bresser Pereira, Maravall e Przeworski, 1993). Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias voltadas para produzir viabilidade política para as propostas e programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação e a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal.

A CRISE DO ESTADO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E TERAPIAS

Como ressaltamos, a partir dos anos 80, a crise do setor público foi reconhecida como um dos problemas mais prementes e mais gerais em face dos requisitos da ordem internacional em mutação. Um dos principais fatores apontados foram os problemas fiscais enfrentados por quase todos os governos dos países centrais e periféricos, que

se traduziram por déficits e dívidas em crescente ritmo de expansão, criando situações de ameaça de colapso das finanças públicas.

Nesse contexto, a ascensão de governos conservadores em países de posição estratégica, no jogo de poder mundial, como os Estados Unidos, a Inglaterra e o Canadá, criou condições para o predomínio do diagnóstico neoliberal, segundo o qual o gigantismo estatal e o excesso de gastos seriam o grande mal a ser debelado. Coerentemente com esse tipo de interpretação, a terapia proposta consistiu na drástica redução do tamanho do Estado, ao lado do esforço para restaurar a primazia do livre mercado nas decisões relativas às alocações de recursos.

Embora a ineficiência do setor público frequentemente esteja associada ao excesso de funções, agências, cargos e funcionários estatais, o problema é mais complexo e não se reduz à fórmula refluxo do Estado-restabelecimento do império do mercado.

Além das tendências de natureza mais geral, é preciso também considerar as especificidades do processo de corrosão da antiga ordem. No caso do Brasil, a partir de uma perspectiva histórica, um fator primordial é, sem dúvida, a crise fiscal, cujo aprofundamento colocou em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que, num prazo de 50 anos, transformou o Brasil num país urbano-industrial (Bresser Pereira, 1992:55-70). Em segundo lugar, é preciso levar em conta o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem, em seus diferentes níveis, tais como as formas predominantes de articulação entre o Estado e a sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.

Esse processo de desgaste tem, pois, raízes profundas e causas complexas, o que torna inapropriadas abordagens conjunturais e reducionistas. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70, ainda sob o regime militar, o país experimentou mudanças profundas, evoluindo para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na esfera internacional (Santos, 1985). Assim, discordando das interpretações dicotômicas, propomos uma abordagem que integre os dois planos da análise, associando à dimensão externa os condicionamentos internos relacionados à corrosão da ordem progressiva (Diniz, 1991 e 1993).

No contexto latino-americano, o caso brasileiro é ilustrativo do processo de extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil que se expandiu aceleradamente no decorrer das décadas de 70 e 80 e adqui-

riu crescente densidade organizacional. Por esta razão, o descompasso entre Estado e sociedade deve ser situado no cerne da presente crise. O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política, e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões ligadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade.

Combinando formatos corporativos, clientelistas e pluralistas, ou ainda estilos predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema expressaria um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades. Entretanto, algumas tendências podem ser identificadas. Entre estas, sobressai o obsoleto da matriz estatista-concentradora, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal.

Um fator conjuntural viria a agravar esse quadro de dificuldades, acentuando o divórcio Estado-sociedade. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais. Não só a definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência atribuída ao controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República. Estes seriam crescentemente avaliados sob o ângulo de sua extemporaneidade.

De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não populista acerca da pauta de prioridades, a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. Em consequência, privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, cujos efeitos seriam o alargamento da participação, a diversificação das demandas e a multiplicação dos canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade (Diniz, 1995a).

Assim, se a abertura democrática propiciou um aumento considerável da mobilização social e política, o êxito das políticas econômicas foi interpretado em termos da necessidade de manter a efetividade dos mecanismos de controle e disciplina, de forma a reduzir os fatores de instabilidade.

DEMOCRACIA, GOVERNABILIDADE E CRISE DO ESTADO

Segundo a perspectiva aqui adotada, portanto, a crise institucional deve ser definida em função do aprofundamento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes – como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência. Tal enfoque, ademais, impõe uma nova forma de caracterizar a crise de governabilidade, outro tema de alta visibilidade no debate nacional. As interpretações difundidas pelos meios de comunicação, bem como as análises acadêmicas, tenderiam a atribuir as causas dessa crise a fatores externos ao próprio Estado.

Desta forma, apontando a ingovernabilidade do país como um dos principais desafios da atualidade brasileira, o diagnóstico dominante enfatizaria os efeitos perversos advindos da democratização crescente da ordem social e política. Explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões desencadeadas pelo aumento acelerado da participação, expansão desordenada do quadro partidário, a prevalência de uma dinâmica de proliferação e fragmentação das estruturas partidárias, a indisciplina do Congresso e o desequilíbrio entre a capacidade de resposta do governo e o poder de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pela maioria dos enfoques.² Nessa linha de raciocínio, a liberação das demandas reprimidas pelos 20 anos de regime autoritário e a exacerbção das expectativas por políticas sociais mais efetivas restringiriam os graus de liberdade do governo da transição acossado pela multiplicidade de pressões contraditórias, gerando paralisia decisória e perda de credibilidade (Lamounier, 1991 e 1992; Martins, 1994).

Em contraposição a esta abordagem que centra o diagnóstico da crise de governabilidade nos fatores responsáveis pela paralisia decisória, gostaríamos de chamar a atenção para um outro aspecto envolvido na produção das políticas públicas, qual seja, as dificuldades inerentes ao processo de implementação. Sob esse aspecto, parece-me pertinente deslocar o foco para o contraste entre a hipervitalidade decisória da cúpula governamental e a falência executiva do Estado. O que se observou, ao longo da última década, foi basicamente a incapacidade do governo no sentido de implementar políticas e fazer valer suas decisões. Assim, os pontos de estrangulamento estão localizados sobretudo no âmbito da execução e da garantia da continuidade das políticas formuladas. O referido desequilíbrio tem por base a hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, a partir do início do governo Sarney,

foi sistematicamente superior à produção média do Congresso (Monteiro, 1995a e 1995b).

Ao contrário do que ocorreu em alguns países em que as políticas de ajuste dos anos 80 apoiaram-se em pactos de ampla envergadura, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de garantir a precedência do Executivo em face do poder Legislativo. Deu-se continuidade à tendência que prevaleceu sob o regime militar (1964-1985), de governar através de Decretos-Leis, substituídos, a partir da Constituição de 1988, pela figura das Medidas Provisórias (MPs). Estas foram concebidas como instrumento adequado a conjunturas excepcionais e situações emergenciais. Porém, cedo passaram a ser utilizadas como meio rotineiro de governo, tendo sido empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas, incluindo não só os pacotes voltados para a estabilização econômica e os programas de ajuste, como também políticas setoriais, tanto na esfera econômica, como social e cultural.

Desta forma, no que tange à produção de políticas, o que se tem observado é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo, que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia. Tais esferas administrativas situam-se fora do controle político e do escrutínio público. Exemplificando, entre 1985 e 1988, foram promulgados 376 Decretos-Leis, enquanto após a promulgação da nova Constituição, entre fins do governo Sarney e os primeiros cinco meses do governo Fernando Henrique Cardoso, foram editadas e reeditadas mais de nove centenas de MPs (Diniz, 1995a). Segundo levantamento mais recente, verifica-se uma tendência crescente à utilização desses instrumentos legais, ao longo dos quatro governos da Nova República.

A Tabela 1 é indicativa do grau em que o Executivo efetivamente usurpou a função legislativa, transforman-

do a Câmara numa instância subordinada e atrelada à iniciativa da burocracia governamental. A eficácia na administração da crise econômica foi uma das razões alegadas para o reforço da autonomia estatal, já que o jogo político-partidário seria percebido como séria ameaça ao bom desempenho do governo. Nessa mesma linha, o insucesso tenderia a ser atribuído à interferência da política. Entretanto, entre meados da década de 80 e o início dos anos 90, as equipes técnicas dos vários ministros responsáveis pelos sucessivos programas de estabilização econômica gozaram de alto grau de insularidade burocrática, não se verificando, em nenhum dos casos, obstrução significativa derivada da dinâmica parlamentar. Desta forma, o fracasso daqueles planos não pode ser explicado em função da resistência ou do poder de veto do Congresso, a despeito do grau de fragmentação partidária existente em cada momento (Fiori, 1993:158).

Cabe ainda ressaltar que o Executivo determina a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção legal. Do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se da iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (Figueiredo e Limongi, 1995:34). Tais evidências sugerem que o Executivo, de fato, tende a governar *ad referendum* do Congresso, já que as MPs, embora dependam da aprovação do Legislativo para terem validade definitiva, entram de fato em vigor imediatamente após a sua promulgação, podendo ser reeditadas, caso não sejam aprovadas em prazo de 30 dias, prerrogativa que o Executivo pode usar indefinidamente. Desta forma, os congressistas, ainda que quisessem manifestar sua discordância, ver-se-iam, na prática, impedidos de fazê-lo, dado o alto custo político de votar contra uma dessas medidas. Sob tais condições, o argumento que vê o Executivo paralisado pelo poder de bloqueio de um Legislativo agressivo e indisciplinado carece de sustentação empírica (Diniz, 1995a; Monteiro, 1995a e 1995b; Figueiredo e Limongi, 1994).

O alto grau de discricionariedade do governo, ao submeter o Legislativo a uma lógica que lhe escapa do controle, produz incentivos ao comportamento irresponsável do Congresso, reforçando a tendência populista dos parlamentares. A assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro. Em conseqüência, estimulam-se as trocas clientelistas, com o amesquinamento da prática parlamentar e o aprisionamento do Executivo pela lógica da reciprocidade. O uso irrestrito do poder de decreto, além disso, ao tolher o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível, reduz ainda mais o já baixo grau de *accountability* dos atos governamentais, num sistema político como o brasileiro ca-

TABELA 1
Número de Decretos-Leis e
Medidas Provisórias (Edição e Reedição)

Decretos-Leis e Medidas Provisórias	Sarney	Collor	Itamar	FCH (1995)	Total
Total	523	159	416	450	1.548
MPs (editadas e reeditadas)	147	159	416	450	1.172
Decretos-Leis	376	-	-	-	376

Fonte: Santos (1996:10); Diniz (1995a:395-6).

racterizado por um grau significativo de fragilidade institucional.

Entretanto, o voluntarismo da elite estatal não afeta apenas a esfera parlamentar, senão que seus efeitos perversos atingem o próprio governo, já que, a longo prazo, a credibilidade de seus atos tende a ser abalada. É preciso considerar que o excesso de poder discricionário abre o caminho para práticas de experimentação irrestrita, dada a inexistência de freios institucionais, favorecendo uma política errática, de avanços e recuos, ensaio e erro, introduzindo mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir erros de percurso ou de reduzir resistências, sem os percalços da negociação. Assim é que, durante os dois primeiros governos da Nova República, voluntarismo e experimentação, levados às últimas conseqüências, combinaram-se gerando efeitos adversos, que produziram o agravamento da inflação, após o insucesso de cada plano de estabilização.

O governo Collor representou o auge desta tendência, caracterizando-se pela tática das ações fulminantes e imobilizando o Congresso pela política do fato consumado (Diniz, 1990a e 1990b). Munindo-se de poderes ilimitados de intervenção na ordem econômica e na vida social, na guerra contra a inflação, o presidente Collor impôs ao país, através de Medida Provisória, um pacote econômico que transgrediu preceitos constitucionais, violou garantias e direitos básicos da cidadania, através de medidas, como o confisco dos ativos financeiros, determinando de fato a suspensão do Estado de Direito. Em nome do Estado mínimo, ilustrando de forma paradigmática o paradoxo neoliberal, aprofundou a centralização e a concentração de poderes na alta burocracia, estabelecendo um governo plenipotenciário. Ao afirmar o caráter inegociável e intocável do Plano, transformou o Congresso num apêndice do Executivo. Após ser promulgada, entrando imediatamente em vigor, a MP do Plano Collor I produziria efeitos avassaladores na economia e na sociedade, inviabilizando de fato qualquer reação do Congresso, dado o alto custo político de uma ação de veto. Portanto, esse instrumento legal acarretaria efetivamente o cerceamento da independência do Legislativo, subvertendo o princípio da separação dos poderes.³

Cabe ainda ressaltar um outro ponto. O aumento do grau de incerteza relativo ao referencial legal-administrativo estimula o comportamento oportunista dos agentes econômicos, acentuando os problemas de ação coletiva necessariamente associados às políticas de estabilização e ajuste estrutural. Como é sabido, na qualidade de bens públicos, o produto de tais políticas desencadeia táticas defensivas e ações não cooperativas por parte dos grupos afetados.⁴ A insegurança provocada pela instabilidade das regras exacerba essa tendência.

Ao contrário, portanto, da visão mais corrente, o argumento aqui proposto sustenta que a crise do poder público não pode ser explicada sem que sejam levadas em consideração as especificidades do processo de constituição do Estado brasileiro e as tensões internas do modelo historicamente consolidado que, no decorrer do tempo, provocariam sua erosão. Segundo essa nova concepção, o padrão de expansão, o modo de operação, o estilo de ação cristalizados no decorrer das várias fases do antigo modelo de industrialização produziram as irracionalidades e ineficiências consubstanciadas na crise do Estado.

Com o advento da Nova República, tais problemas seriam agravados pelo estilo tecnocrático de gestão, a que nos referimos que se tornou dominante. Assim, a tensão entre as formas de alcançar os objetivos da nova agenda pública – estabilização econômica-reinserção internacional e institucionalização da democracia – tornou-se parte constitutiva da crise do Estado, já que os meios postos em prática para realizar as metas econômicas dificultariam o aprimoramento das instituições democráticas. Eficácia na administração da crise e consolidação democrática foram conduzidas como alvos contraditórios. Ademais, o diagnóstico da crise de governabilidade em termos de fatores exógenos à máquina governamental – tais como, a sobrecarga de pressões e as demandas advindas do jogo democrático – produziria um círculo vicioso. Para evitar a paralisia decisória proveniente do que seria interpretado como os excessos da democracia participativa seriam acionadas táticas de reforço do Executivo pela via da expansão de suas prerrogativas, concentração do poder decisório na alta cúpula governamental e enclausuramento burocrático das elites estatais. A insularidade da burocracia, por sua vez, reiteraria a tendência histórica ao alijamento da arena parlamentar-partidária.

Assim, cabe uma ruptura com a matriz restritiva e o vezo reducionista das concepções correntes acerca das questões relacionadas à governabilidade e à crise do Estado. A esta tendência gostaria de contrapor a proposta de uma perspectiva integrada. Trata-se de uma abordagem que enfatiza o teor pluridimensional da governabilidade, compreendendo não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, como também a dimensão política. Não basta o aperfeiçoamento das táticas de impor decisões pelo alto. A eficiência não se esgota na agilidade da tomada de decisões, mas requer também capacidade de obter aquiescência aos comandos estatais, de garantir a observância dos preceitos legais e fazer valer as decisões governamentais. No que se refere à crise do Estado, ao invés de atrelar a explicação à busca de causas externas, é preciso incorporar à análise os fatores endógenos ligados ao funcionamento da máquina es-

tatal e ao padrão de gestão pública dominante. Além de elevar a competência administrativa, impõe-se criar e expandir as condições de “*governance*” do Estado.

OS PARADOXOS DA VISÃO TECNOCRÁTICA: UM EXEMPLO PARADIGMÁTICO

O insucesso continuado na administração da crise econômica constituiria permanente ameaça à consolidação da democracia, estando na raiz da crise de governabilidade que afetou o governo Sarney. Ao gerar perda crescente de credibilidade das instituições políticas, o mau desempenho na condução da política econômica teria, portanto, conseqüências políticas adversas. Uma estratégia de governo que não leve em conta a essencialidade desta relação entre economia e política comete desde logo um erro de avaliação que pode trazer resultados tão inesperados quanto perversos.⁵ É ainda quanto a este ponto que a distinção entre estratégias negociadas e impositivas de gestão da crise alcança toda a sua significação.

Um exemplo já clássico de via negociada é o da Espanha, pós-queda do regime franquista, através dos pactos de Moncloa levados a efeito entre 1977 e 1982.⁶ Sob a liderança de Adolfo Suárez, o governo procurou encontrar uma saída para a crise econômica, estreitando simultaneamente os vínculos com a sociedade. Neste caso, a opção por uma abordagem gradualista e de alcance geral se fez em estreita conexão com os objetivos de integrar a economia e a política como aspectos de uma mesma realidade sobre a qual tratava-se justamente de aplicar os instrumentos de política econômica. Evidentemente, não cabe qualquer tipo de idealização do modelo espanhol, que teve, sem dúvida, seus acertos e erros. Importa apenas destacar alguns dos traços característicos da solução negociada, para que fique mais claro o argumento central aqui desenvolvido.

Segundo este enfoque, a administração da crise deve ser concebida como parte de uma estratégia mais global de reforço da institucionalidade democrática pela abertura de espaços de negociação sistemática envolvendo as principais forças políticas e sociais. A tática de acordos e pactos privilegia, pois, um procedimento eminentemente político como forma de viabilizar o ajustamento à crise. Mais precisamente, o que se procura é alcançar um equilíbrio entre a viabilidade econômica do programa de ajuste e sua exequibilidade política. Tal equilíbrio não se obtém espontaneamente, senão que resulta de uma estratégia deliberada de busca do consentimento ativo dos grupos sociais estratégicos, trabalhadores e empresários, que formam uma das partes do tripé constituído por governo, partidos e organizações de cúpula representantes do capital e do trabalho. A criação desse espaço de negociação

se faz acompanhar da definição de um novo marco institucional que torne possível a manifestação, em novas bases, das relações industriais e da ação sindical. A criação de mecanismos capazes de induzir à co-responsabilidade na busca de soluções e saídas para os problemas mais prementes, bem como o envolvimento dos partidos de forma a suscitar o respaldo das forças políticas, constituem aspecto crucial deste modelo. Assim, a alternativa da concertação destaca-se pelo estreitamento dos nexos entre o governo e a sociedade, configurando-se uma sistemática através da qual os principais atores somam esforços em prol do prevalecimento de práticas cooperativas.

Um segundo ponto relevante refere-se à flexibilização e à maleabilidade do programa elaborado para o enfrentamento da crise, aspecto integrante da estratégia de implementação. Assim, os chamados Pactos de Moncloa envolveram acordos sucessivos, desdobrando-se em várias etapas de negociação, entre 1977 e 1982, de modo a permitir os ajustamentos e correções de rumo inevitáveis no decorrer da execução das principais medidas. Ao acordo inicial assinado em 1977 entre o governo espanhol, os principais partidos, as centrais sindicais comunista e socialista e lideranças empresariais seguiram-se, entre outros, o acordo básico de 1979, envolvendo a recém-formada associação de cúpula do empresariado e a central sindical socialista; o de 1980, resultante de negociações entre as centrais sindicais em torno de alguns ajustamentos na política econômica; e o Acordo Nacional sobre Emprego, em 1981, entre governo, empregadores e sindicatos (Péres-Dias, 1987).

Em terceiro lugar, a estratégia de pacto procura alcançar um certo equilíbrio entre ganhos e perdas relativos aos vários grupos, bem como entre sacrifícios e benefícios pertinentes a cada segmento social. Retomando o exemplo espanhol, a negociação desenrolou-se em torno de um pacote que envolvia um conjunto relativamente articulado de políticas econômicas e sociais, permitindo a troca da moderação nos aumentos salariais e nas margens de lucro das empresas pelo atendimento de certas demandas substantivas e procedurais dos principais grupos, como a manutenção dos salários reais, a concessão de benefícios sociais, uma política de reconversão industrial, ou, ainda, o direito de ter voz no processo decisório (Roca, 1987).

Finalmente, a institucionalização de um espaço para as discussões em torno de um plano global para a administração da crise cria condições favoráveis para a definição de um consenso mínimo em torno de um novo projeto de sociedade, conjugando modernização, recuperação econômica e fortalecimento das instituições democráticas.

No Brasil, como ressaltamos nos capítulos anteriores, inexistem as condições históricas e institucionais que viabilizem pactos de ampla envergadura. Entretanto,

entre as várias estratégias intermediárias, optou-se pela via oposta, qual seja, a via impositiva de implementação. Nos dois primeiros governos da Nova República, predominou a preferência pelo tratamento de choque e pelas soluções de teor radical, daí decorrendo a opção por procedimentos em que o sigilo, o fator surpresa e a prevalência de critérios técnicos seriam peças essenciais. O Plano Collor I é um caso paradigmático, observando-se a exacerbação dos traços voluntaristas e impositivos implícitos no modelo. Tais características foram particularmente marcantes no decorrer do primeiro momento de execução do programa, que se estendeu aproximadamente até as eleições de outubro de 1990. Desta forma, o privilegiamento de um estilo tecnocrático de gestão da economia, na fase de concepção, teve como seu desdobramento natural a escolha da via coercitiva para a implementação do plano governamental.

Foi num contexto de forte expectativa e de renovada esperança que se deu a formulação do novo plano de estabilização econômica. Exacerbando a vocação de autonomia do presidente recém-eleito, a concepção do Plano privilegiou critérios estritamente técnicos. Fiel ao estilo tecnocrático, que valoriza uma abordagem neutra e asséptica, a equipe pautou-se pelo rigor lógico das medidas delineadas, pela consistência interna dos modelos formulados, enfatizando unilateralmente as metas imediatas a serem alcançadas. Coerente com esta orientação, aspectos cruciais foram abstraídos, tais como, a relevância das variáveis institucionais, a compatibilidade da forma de implementação com o processo de democratização em curso, a adequação das medidas preconizadas em face dos preceitos constitucionais em vigor, as conseqüências sociais e políticas que a execução do Plano acarretaria, ou, ainda, os aspectos éticos envolvidos. Este alto grau de abstração, operando uma simplificação extrema da realidade, permitiu certamente uma proposta ciosa de manter um teor coerente em seus propósitos imediatos, sem se perder em desvios ou vias secundárias. Possibilitou, sobretudo, um programa exemplar em termos de ousadia no manejo dos instrumentos de controle da inflação. Tais características refletiram-se no impacto provocado pelo anúncio do novo plano. Pelo grau de ruptura com a situação anterior, resultante da execução das medidas, pelo dismantelamento drástico da ordem precedente, pelo caráter irreversível das mudanças postas em marcha, o Plano foi percebido como uma intervenção de natureza revolucionária. Falou-se em “revolução capitalista-democrática”, “revolução social-democrata” e “revolução neoliberal”.⁷

Na verdade, o Plano Collor constituiu um experimento paradigmático de “reforma pelo alto”, norteado para o combate à inflação e para a destruição dos pilares do

modelo estatista de desenvolvimento. Seguiu o padrão anterior de intervenção tecnocrática, que privilegia a mudança induzida pela via administrativa, descartando a via política, esta percebida como portadora de vícios e perversões capazes de comprometer a perfeição, virtude e eficácia do enfoque técnico. Implantada por um ato de força, por um restrito núcleo dotado de plenos poderes inserido na alta burocracia, a expectativa era a de que a mudança tornar-se-ia irrefreável pelo rigor no manejo dos instrumentos necessários para dar-lhe vida. Imposta pelo alto, a grande transformação seria conduzida com base no poder pessoal do presidente, que lhe emprestaria legitimidade. A ênfase deslocou-se para os aspectos carismáticos da figura do presidente, que vinha investindo fortemente na construção da imagem de guia providencial, agraciado pelo dom da infalibilidade e da onipotência. Retomou-se o clima da campanha eleitoral, em que a identificação com a candidatura Collor não se fez pela adesão a uma proposta ideológica claramente explicitada, mas apelou-se a uma idéia-força representada pelo binômio renovação-moralização. A mensagem de que o mundo novo seria construído pelas mãos do líder dotado de qualidades excepcionais e descomprometido com a antiga ordem revelou-se poderosa como elemento catalisador da insatisfação generalizada. Um aspecto adicional foi a mobilização dos “descamisados” pelo reforço da imagem de guardião dos socialmente desvalidos e despossuídos contra a arrogância dos poderosos.

A ênfase na centralidade do chefe de Estado foi facilitada pelo regime presidencialista em vigor, dada a sua forte tradição voluntarista e imperial. Embora calcado no modelo norte-americano, o presidencialismo brasileiro tem algumas especificidades, entre as quais a garantia da supremacia do Executivo pelo permanente reforço de suas prerrogativas. Este traço agrava as dificuldades inerentes a todo regime presidencialista de conviver com o princípio do equilíbrio dos poderes. Historicamente, o presidencialismo no Brasil tenderia a esvaziar o Poder Legislativo, chegando, em alguns momentos, a neutralizá-lo completamente. Além disso, trata-se de um presidencialismo avesso à decisão colegiada e ao compromisso. O instituto da Medida Provisória iria exacerbar essa tendência. Com a posse do governo Collor agravou-se o desequilíbrio entre os poderes, observando-se substancial aumento da autoridade discricionária do presidente.

Cabe ainda salientar um outro ponto. A concepção do Plano concentrou-se na definição das medidas voltadas para a consecução de seus objetivos imediatos ligados à redução drástica da inflação, sem traçar metas de mais longo prazo. Desta perspectiva resultou a ausência de políticas setoriais e de propostas voltadas para a recuperação econômica do país. Faltou, portanto, um projeto

de fundação da nova sociedade a ser construída a partir do desmantelamento da antiga ordem. O Programa concentrou-se na destruição do sistema anterior. O que predominou foi uma concepção de governo como administração do presente, implicando uma intervenção no curtíssimo prazo, desvinculada de um esforço de planejamento do futuro pelo estabelecimento de políticas de médio e longo prazos. Finalmente, a ênfase no combate à inflação a qualquer preço obscureceu a percepção da premência da questão social. Desta forma, o governo abriu mão do recurso a políticas compensatórias, o que agravou os custos sociais e políticos do Programa, a ponto de comprometer a viabilidade de sua execução a médio prazo.

Coerente com a orientação prevalecente durante a fase de formulação, optou-se por uma via de implementação segundo o estilo tecnocrático, que vê na gestão exclusivamente técnica a chave para a eficácia e o êxito do processo de execução. A revitalização da ideologia tecnocrática, centrada na idéia da eficiência e neutralidade garantidas pela competência técnica, desde que protegida das pressões políticas, forneceria a justificativa das práticas administrativas recriadas pelo governo Collor. Os riscos desta postura são óbvios, já que o processo de implementação é essencialmente político. A recusa em reconhecer este fato criou dificuldades adicionais para a execução do Plano, tendo em vista o processo de consolidação democrática em curso. Estava concluída apenas a primeira etapa da transição, com a destruição da ordem autoritária e a promulgação da nova Constituição destinada a instaurar as bases do regime democrático. O afastamento da estratégia de negociação, considerada inviável ou indesejável, levou à escolha de um estilo de implementação calcado no reforço dos instrumentos de controle e de coação, na suposição de que não só é possível, como mais adequado, disciplinar e induzir o comportamento dos agentes econômicos pela utilização dos instrumentos coercitivos.⁸ Levado às últimas conseqüências, tal procedimento acarretaria o questionamento dos imperativos da legalidade democrática, além do escamoteamento sistemático das exigências do jogo político. Percebida como fonte de irracionalidades e distorções, a interferência da política seria mantida a distância sempre que resultasse impossível evitá-la totalmente.

A escolha da via coercitiva para executar o conjunto das medidas que integram o Plano instaurou, portanto, uma tensão permanente entre a implementação e os imperativos da consolidação democrática, transformando-os em pólos contraditórios e ameaçando aumentar em muito a taxa de conflito contida no processo de execução. Tais traços, continuamente reforçados, resultaram na transgressão sistemática dos limites definidos pelo quadro legal, institucional e constitucional em vigor.

Entre as características da implementação assim concebida, sobressai, como vimos, a busca de coerência através do reforço dos instrumentos de controle. Desta forma, procedeu-se a uma ampla reforma administrativa capaz de garantir um alto grau de centralização decisória. Um dos principais objetivos da reforma ministerial, que reduziu o número de ministérios e procedeu ao desmantelamento da máquina estatal, foi o fortalecimento e a concentração de poderes no recém-criado Ministério da Economia, que passou a acumular ampla soma de prerrogativas antes dispersas por outros órgãos. Ao lado do Banco Central, o novo Ministério veio a ocupar o lugar de autoridade máxima na condução do programa de estabilização.

Paralelamente ao esforço centralizador, instaurou-se uma sistemática defensiva contra ingerências externas, restaurando-se o modelo de processo decisório fechado e avesso à consulta. O sigilo e a falta de transparência, típicos da fase de formulação, passaram a acompanhar toda a fase de implementação. A ausência de diálogo e de negociação marcou as relações com os partidos e o Congresso, encarados antes como adversários políticos do que como poderes complementares. O desprezo pelos arranjos institucionais da democracia representativa e por sua sistemática de funcionamento levaria a que, no cálculo político dos governantes, a tática do confronto acabasse por prevalecer. O enclausuramento burocrático e a inacessibilidade do núcleo decisório central representam, aliás, o complemento necessário do privilegiamento de um estilo de implementação coercitivo, em que a execução do programa se faz por intermédio do caráter compulsório das medidas e da ampliação da regulação econômica. A rigidez e a inflexibilidade para evitar desvios de rota e a intangibilidade do conjunto das medidas integrantes do “pacote” agregariam uma dose adicional de atritos. Esta conseqüência não é casual, já que as tensões não encontram, nesse formato, canais adequados de absorção, em virtude do próprio desenho institucional dos mecanismos de gestão. Tal dificuldade em lidar com o conflito é, pois, inerente à escolha da via coercitiva, que privilegia o estilo impositivo de distribuição das perdas e sacrifícios entre os vários atores, em detrimento do pacto e da negociação.

Tal procedimento levou ao divórcio entre as metas econômicas e políticas do governo. O combate à inflação e a construção da institucionalidade democrática, ao invés de serem tratados como aspectos estreitamente interdependentes dentro de uma estratégia mais global, seriam administrados como fins conflitantes, impulsionados por lógicas contraditórias. De acordo com esta ótica, ter-se-ia a configuração de dois pólos antagônicos. De um lado, estaria o governo, conduzido por propósitos superiores

ligados ao combate à inflação, ao saneamento da economia e ao disciplinamento das forças sociais. De outro, teríamos as lideranças políticas, motivadas por considerações de ordem demagógica e populista, e as forças sociais, impulsionadas pelo egoísmo e pelo corporativismo oportunista. Desta forma, governo e arena parlamentar confrontar-se-iam como campos hostis, procurando o primeiro governar por Medidas Provisórias, neutralizando a ação do Congresso e marginalizando os partidos, enquanto o Congresso alternaria a aceitação passiva dos atos do Executivo com o esforço de fazer valer sua presença pelo exercício do poder de veto.

Esta prática teve custos para os diversos atores. O governo viu-se privado de um esquema sólido de apoio partidário, predominando um clima de relações tensas com o Congresso e um estilo de negociação caso a caso. Destituído de base partidária e de apoio parlamentar, o governo caminhou para uma situação de progressivo isolamento político, apesar dos índices relativamente altos de popularidade de que o presidente então desfrutava. Quanto às relações com a sociedade civil, a ausência de diálogo terminou por produzir uma verdadeira queda-de-braço entre o governo e grupos estratégicos para o êxito do programa de estabilização, como os setores empresariais paulistas. O agravamento dos conflitos manifestou-se pela troca de acusações entre o presidente e algumas das principais lideranças empresariais do país ao longo da primeira quinzena de novembro. No que se refere ao Poder Legislativo, o custo foi o aumento do desgaste da representação parlamentar, que se refletiu nas taxas elevadas de votos brancos e nulos, bem como no alto índice de renovação das lideranças parlamentares nas eleições de 1990. Quanto aos seus efeitos mais gerais, a política de implementação do Plano Collor, agravando o desequilíbrio institucional do país, reduziu a probabilidade de êxito do programa governamental.

Finalmente, esta forma de implementação, longe de atenuar, aumentou os riscos necessariamente contidos nas tarefas de gestão. O rigor e o radicalismo das medidas estabilizadoras, provocando alta dose de contenção de liquidez e retração da economia, levariam a que a ameaça da perda de controle dos efeitos recessivos inerentes ao Plano se transformasse num dado de sua administração rotineira. O bloqueio dos canais de comunicação com os atores sociais e políticos estreitou o campo visual dos decisores, dificultando-lhes a percepção das alternativas de comportamento dos agentes econômicos e das reações dos grupos interessados. Cabe ressaltar que o desrespeito às vontades organizadas na condução do processo de implementação revelou-se contraditório com as tendências sociais do processo de transição, representadas pelo fortalecimento dos sindicatos e das organizações empresariais,

que, no decorrer do tempo, impuseram-se como interlocutores legítimos das autoridades governamentais.

Assim, por exemplo, a atitude de “guerra às elites econômicas” provocaria o retraimento dos grupos econômicos privados, indispondo-os com os procedimentos governamentais. Cabe lembrar que a preferência por políticas econômicas coercitivas pode gerar conformidade, mas não cria uma atmosfera de colaboração e de co-responsabilidade. Ao contrário, estimula, uma tendência típica da cultura inflacionária há longo tempo dominante, em que os agentes econômicos, movendo-se por um cálculo puramente individualista e por perspectivas de maximização de ganhos unilaterais, sentem-se irresponsáveis pelas conseqüências de suas ações para o resultado das políticas de governo. Além disso, o recurso à recessão como condição de viabilidade do plano de estabilização estreitou substancialmente a margem de manobra do governo, impondo sempre mais rigidez e intransigência como fatores imprescindíveis ao êxito do Programa. A ênfase unilateral nas políticas fortemente restritivas, acarretando, na esteira da recessão, conseqüências de alto custo social, como a queda da atividade econômica e o desemprego, sem a adoção paralela de políticas compensatórias, aumentou o sentimento de perplexidade e insegurança nas diferentes faixas da população. O que resultou da proposta governamental foi a imposição de sacrifícios drásticos, sem retorno previsível e sem prazo definido. Exigiu-se, da sociedade, portanto, não só capacidade de renúncia, como também confiança no desempenho de um governo que se apresentava sem um projeto definido acerca do futuro do país.

Em contraste com este procedimento, a revalidação de hipóteses e projeções, as correções de rumos, típicas de toda fase de implementação, requerem exatamente o inverso do que sugere a receita autoritária, isto é, o estreitamento dos vínculos com a sociedade e seus representantes. O movimento do real comporta sempre algum grau de imprevisibilidade e de contingência. O espaço do inesperado, inerente à vida social, introduz continuamente novos problemas, exigindo novas soluções. Desta forma, é inseparável da implementação uma certa capacidade de adaptação e de realizar ajustamentos, sem o que aumenta a probabilidade de se instaurar um divórcio entre as metas almejadas e as exigências do processo real.

A dissonância entre governo e sociedade gerou uma segunda ordem de dificuldades ligadas à ausência de negociação em torno da distribuição das perdas entre os diferentes atores. Na tentativa de viabilizar os sacrifícios exigidos da população sem o recurso aos meios de persuasão típicos da democracia representativa, procurou-se ocultar e mascarar a severidade dos meios para obter os resultados almejados. Para tanto, a recessão e o desem-

prego foram omitidos enquanto foi possível, o mesmo ocorrendo com os indícios do fracasso no combate à inflação. O contraste, cada vez mais nítido, entre as declarações governamentais e a realidade difundiu a desconfiança no Plano, minando a credibilidade do governo. Como esperar a cooperação da sociedade, se as evidências de que o sacrifício imposto seria inútil tornavam-se dia-a-dia mais visíveis? Eis um aspecto que não poderia ser indefinidamente escamoteado.

Foi neste contexto, quando já estava evidente que a inflação escapava ao controle dos gestores do Plano, que se observou a tentativa por parte do governo de articular um pacto social. Sob a designação de entendimento nacional, acenou-se com o diálogo com os segmentos mais organizados da sociedade brasileira, deixando-se de fora da arena de negociações não só as parcelas numericamente mais expressivas da população trabalhadora do país, como os partidos políticos e as lideranças parlamentares. A opção pelo alijamento das forças políticas, inerente à tática de promover o acordo numa instância exterior ao Congresso, reforçaria, por sua vez, a vocação imperial do Executivo.

REFORMA DO ESTADO: A NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA

O diagnóstico da crise do Estado extrapola, portanto, as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda, e sobretudo, a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política para as decisões. Os pontos de estrangulamento residindo, em grande parte, na falta de viabilidade da implementação, esta dimensão assume importância central (Haggard e Kaufman, 1993).

Sob esse aspecto, a pergunta fundamental é como maximizar a eficácia da ação estatal. A discussão contemporânea adota um enfoque abrangente, que focaliza não só os aspectos técnicos e administrativos, como também a dimensão política desta questão. Assim, cabe considerar, para além dos aspectos mais convencionais, os requisitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do Estado. O êxito das políticas governamentais requer, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução. A garantia da viabilidade política, por sua vez, envolve estratégias de articulação de alianças e coalizões que forneçam sustentação às decisões, qualquer que seja o regime político em vigor (Grindle e Thomas, 1991; Silva, 1993).

Um balanço do legado político-institucional da antiga ordem revela, como ressaltado em outros trabalhos (Diniz, 1992; 1994b), o peso da lógica concentracionista do pro-

cesso decisório governamental associado à tradição tecnocrática de gestão pública, o que reforçou o desequilíbrio entre os poderes e enfraqueceu os mecanismos de controles mútuos, além de debilitar as práticas de prestação de contas. Em conseqüência, acumulou-se no tempo um considerável déficit de *accountability* e de responsabilidade pública. O excesso de discricionariedade dos governos da Nova República acentuou essa tendência, gerando burocracias insuladas do escrutínio público, cujas decisões passam ao largo dos mecanismos rotineiros de controle democrático (Sola, 1988). Segundo a visão tecnocrática, o confinamento seria um fator capaz de aprimorar a qualidade das decisões, maximizando seu teor universalista. Entretanto, o desenho institucional em que se baseia esse estilo de governo não é apropriado à consecução de objetivos sociais, reduzindo-se os incentivos para a promoção do interesse público. Em contraposição, nos sistemas em que vigoram os mecanismos e procedimentos que induzem os decisores a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo maior transparência e publicização das políticas, a promoção do bem-estar geral torna-se menos problemática. À luz da perspectiva principal-agente, Przeworski chama a atenção para questões semelhantes, ressaltando a importância do fortalecimento dos mecanismos de controle e supervisão, de forma a reverter as tendências apontadas. Em suas palavras, o uso abusivo do poder de decreto em países como o Peru, a Argentina e o Brasil, na década passada, ao restringir a informação e o debate, reduziria a efetividade dos mecanismos de *accountability* (Przeworski, 1996:27).

Tendo em vista as considerações até aqui desenvolvidas, para repensar a reforma do Estado, parece pertinente utilizar as categorias de governabilidade e *governance* como conceitos auxiliares. Trata-se de aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder numa dada sociedade, tais como, as características do regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (se parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (se pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (se corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade.

Governance, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos

mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.⁹

Como ilustrado por inúmeros exemplos até aqui analisados, a estratégia do insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja, implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível. Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral os que detêm maior poder de barganha (Cohen e Rogers, 1992). Por outro lado, uma incorporação não predatória não se produz espontaneamente. Evitar a captura do poder público é uma tarefa complexa. Implica estimular ou mesmo produzir um meio associativo favorável ao desempenho governamental eficiente, o que exige uma estratégia deliberada de ação voltada para encorajar a governança econômica e social, onde for apropriado e eficaz (Cohen e Rogers, 1992:426).

Em outros termos, superar a dicotomia Estado-mercado implica um novo estilo de gestão pública e um novo padrão de articulação Estado-sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública. Através da criação de oportunidades e incentivos introduzidos por novos arranjos institucionais é possível conduzir a formação e o modo de atuação dos grupos na direção almejada. Esse resultado, vale insistir, não pode ser alcançado aleatoriamente, envolvendo, ao contrário, o acionamento de instrumentos que viabilizem a inserção do Estado na sociedade, sem abdicar de sua autoridade (Evans, 1989). Aqui também se revela a obsolescência dos antigos desenhos institucionais e a atualidade dos mecanismos que reduzem a defasagem governantes-governados.

Um dos gargalos na condução das políticas estatais está relacionado ao fraco desempenho do governo quanto à consecução das metas coletivas. Estas acham-se comprometidas pela baixa capacidade de coordenação do Estado, o que dificulta a compatibilização dos fins definidos socialmente. Coordenação, um dos itens em que se pode subdividir *governance*, além das capacidades de comando e de implementação, significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de ajustar as diferentes visões. Longe de se tentar eliminar o conflito, cabe administrá-lo de forma eficiente, isto é, de forma compatível com a racionalidade governativa, que

é, por sua vez, definida em função de um projeto coletivo (Diniz, 1995a e 1995b).

O objetivo da consolidação democrática deve, portanto, ser pensado em conexão com o tema da reforma do Estado, o que requer que a ação deste último esteja afinada com um projeto global. Sob uma concepção estreita predomina a tendência a se entender eficiência estatal como decorrência direta do grau de clareza e precisão através do qual se definem as metas a serem alcançadas. Entretanto, democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo numa sociedade complexa e diferenciada como a brasileira (Reis, 1993, 1994 e 1995). Agregar e compatibilizar tais fins demanda procedimentos contínuos de negociação. Sob esse aspecto, a visão aqui proposta contrapõe-se à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado meramente enquanto capacidade de sobrepor-se a pressões. Esse tipo de enfoque implicaria priorizar a definição das metas pelas próprias elites estatais ou por um círculo de especialistas, situados em instâncias enclausuradas, dissociadas da esfera em que se manifestam os interesses, sobretudo aqueles mais dispersos e menos organizados, em posição de franca desvantagem em relação aos demais.

De forma similar, o conceito de *governance* sugerido requer que se recupere a noção de interesse público, que vem sendo banida do vocabulário político por sua suposta afinidade com a antiga concepção de interesses nacionais, esta, por sua vez, estigmatizada por incompatibilidade com a agenda da modernidade, marcada pelo predomínio da idéia de globalização enquanto força integradora. Em contraposição, gostaria de ressaltar que a ação estatal, ao ser dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de algum grau de responsabilidade pública na tomada de decisões, perde legitimidade.

Esse argumento encontra respaldo numa linha teórica que ressalta a meta da cidadania plena envolvida na noção de democracia associativa (Cohen e Rogers, 1992), em contraste com a prática da democracia delegativa, padrão que, segundo O'Donnell (1991 e 1993), tornou-se dominante na América Latina pós-autoritarismo e primazia da agenda neoliberal. Essa modalidade de democracia caracteriza-se pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo o poder Legislativo. O teor plebiscitário do processo eleitoral traduz-se no voluntarismo do presidente consagrado nas urnas. Este tende a interpretar a vitória eleitoral como uma delegação total de poder, legitimando uma ação autônoma na definição dos interesses nacionais.¹⁰ Na ótica da democracia associativa, ao contrário, as diferentes concepções

de bem comum constituem importante referencial do processo decisório, tendo em vista os requisitos de uma ordem democrática. Por outro lado, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, o interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, em que se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, tal formulação traduz um projeto coletivo que representa a capacidade do sistema político em geral e das elites governantes em particular de conviverem com o dissenso e o conflito não através do esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso. Nessa perspectiva, assume o primeiro plano a necessidade de fortalecer as instituições partidárias e parlamentares, bem como os demais mecanismos de participação e incorporação política.

A ineficiência estatal em termos da primazia das metas coletivas torna-se particularmente perversa numa sociedade como a brasileira, marcada por graus substancialmente elevados de desigualdade social e caracterizada pelo contraste entre um sistema social híbrido e multifacetado e amplos vazios institucionais, configurando-se graus extremos de destituição política, ao lado da privação social. As duas modalidades de destituição reforçam-se mutuamente, inviabilizando o pleno exercício da cidadania. O sistema político brasileiro tem, sem dúvida, as características essenciais de uma poliarquia, entre as quais a garantia de eleições livres e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes, inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Em contrapartida, temos uma democracia deficitária em termos da garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena. Em outros termos, a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, onde o que prevalece é a ausência de direitos e a marginalização em face da cobertura proporcionada pela ordem legal. O direito de acesso aos bens públicos e serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça, o direito de apelar contra arbitrariedades e de exigir providências em face da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual (Santos, 1992). Eis porque alguns autores consideram que temos uma democracia peculiar, em que o Estado revela-se incapaz de fazer valer seus ordenamentos legais sobre todo o território nacional e através das várias categorias da estratificação social (O'Donnell, 1991, 1993 e 1996). A rarefação do poder público e sua incapacidade de garantir direitos básicos, por sua vez, produzem os sentimentos de desamparo social e impotência política, dada a baixa credibilidade do Estado como agente do interesse comum.

Há, portanto, um esvaziamento do poder público, uma inércia na prestação de serviços básicos e uma ausência de canais para a expressão de direitos elementares, deixando camadas expressivas da população à margem da área de atuação das instituições encarregadas de resolver seus problemas primários de saneamento, saúde, segurança, transporte e educação. A lacuna deixada pela omissão do Estado no atendimento a necessidades fundamentais, bem como pela inexistência de políticas sociais efetivas, abre o espaço para a proliferação de práticas predatórias e a disseminação da insegurança generalizada. As áreas social e territorialmente periféricas criam sistemas paralelos de poder que tendem a alcançar níveis extremos de violência e arbitrariedade. O fenômeno manifesta-se pelas altas taxas de criminalidade, pela corrupção e ineficiência da polícia, pela impunidade do tráfico, pela justiça privada, enfim, pela subversão cotidiana das normas e preceitos legais, instaurando-se uma situação de hobbessianismo social (Santos, 1992).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reverter esse quadro requer mais do que a ampla liberdade de ação para equipes de tecnocratas enclausuradas na alta burocracia. Tal mudança impõe o fortalecimento dos nexos com a sociedade e a política. Como foi salientado no decorrer deste trabalho, as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no país, gerando um quadro complexo e multifacetado, o que torna inapropriada a busca de explicações unicasais e reducionistas.

As estratégias de enfrentamento de crises desta natureza, como foi ressaltado, não podem perder de vista a meta da consolidação democrática. Sob esse aspecto, é imprescindível compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, reduzindo o duplo divórcio Executivo-Legislativo e Estado-sociedade. A complexidade dos problemas envolvidos requer o refinamento da análise, enfatizando-se a dimensão política, ao lado da dimensão técnica, no que se refere à caracterização da reforma do Estado.

Desta forma, a noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da

máquina burocrática, elevando seu nível técnico, mas o reforço da responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas básicas dos diferentes segmentos da população. O problema da governabilidade deve ser examinado, cabe insistir, em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução. Por sua vez, a reforma do Estado, crucial para a construção de uma nova ordem, implica maximizar as condições de *governance* do sistema estatal, através da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado, ao lado do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa. Em última instância, tais objetivos requerem uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais.

Em síntese, a sugestão de um novo paradigma para pensar a reforma do Estado impõe a ruptura com os enfoques tecnocrático e neoliberal. O primeiro, ao priorizar o insulamento das elites estatais, a primazia do conhecimento técnico e o alijamento da política, tende a reforçar visões e práticas irrealistas porque calcadas na despolíticação artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, influenciado pela ótica minimalista, enfatiza unilateralmente a redução do Estado, subestimando o papel do reforço e revitalização do aparelho estatal para o êxito de suas políticas, bem como a relevância da intervenção governamental para preencher as lacunas existentes e levar o mercado a funcionar de forma eficiente, em consonância com um projeto coletivo. Finalmente, a proposta desse novo paradigma implica não só a redefinição do conceito dominante de autonomia estatal – entendido exclusivamente como concentração do poder decisório na cúpula burocrática visando ao aumento de sua capacidade de sobrepor-se às pressões e resistências –, como também do modelo de gestão pública associado àquele conceito. Em contrapartida, a visão de capacidade governativa aqui sugerida pressupõe, por um lado, o reforço dos mecanismos e procedimentos formais de prestação de contas ao público, e, por outro, a institucionalização das práticas de cobrança por parte dos usuários dos serviços públicos e dos organismos de supervisão e controle.

Embora ainda incipientes, algumas experiências recentes apontam na direção indicada neste texto. No âmbito do governo federal, as Câmaras Setoriais propiciaram um espaço para o desdobramento de um padrão tripartite de negociação, envolvendo os atores interessados e autoridades governamentais na busca de acordos para implementar políticas liberalizantes. Na esfera local, os Conselhos Municipais nas áreas de desenvolvimento urbano, transporte, habitação, saneamento e meio ambiente, bem

como os exemplos de orçamento participativo, ilustram experiências de *local governance*, cada vez mais difundidas (Diniz, 1994; Coelho e Diniz, 1995). Evidentemente, é ainda prematuro avaliar se tais experimentos serão ou não encorajados e que efeitos terão sobre os estilos de gestão pública.

NOTAS

Retornamos aqui idéias desenvolvidas em artigos e conferências sobre o tema da reforma do Estado (Diniz, 1995a, 1995b, 1995c e 1996). Este texto faz parte do livro *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985/1995*. Rio de Janeiro, no prelo.

1. Em outro trabalho (Diniz, 1995c), desenvolvemos esse argumento, também enfatizado por outros autores como Bresser Pereira (1991 e 1993).

2. Desenvolvemos esse ponto de forma mais aprofundada em Diniz (1995a).

3. Eis como Werneck Vianna (1991:14) refere-se a essa questão: “[...] o novo governo começa a governar a partir dos fatos consumados, aproveitando-se das medidas provisórias que, por peripécias do destino, ideadas para servir ao parlamentarismo, concederam poder de império ao Executivo, já por origem de exercício forte segundo as constituições brasileiras. O chamado Plano Collor I ignora o Congresso e a correlação de forças nele existente, e, sob o pretexto de intervir sobre a situação de emergência da hiperinflação, apresenta, embutido em seu projeto de saneamento econômico-financeiro, um conjunto de medidas e de intenções com que se prepara para impor à sociedade suas reformas neoliberais. Desnecessário lembrar que, naquelas circunstâncias, recusar o plano do governo significava jogar o país na anarquia econômica, e daí para o caos político sequer se precisaria de mais um passo. Congresso e sociedade tornam-se, então, prisioneiros da iniciativa do governo.”

4. Referimo-nos aqui aos problemas ligados ao comportamento “free-rider” e às situações do tipo “dilemas do prisioneiro” (Olson, 1965; Tsebelis, 1990). Para uma análise desse tipo de comportamento nas experiências latino-americanas de estabilização e ajuste ver, entre outros, Smith (1993).

5. Guillermo O’Donnell salienta que a consolidação da democracia na América Latina é fortemente influenciada pela capacidade revelada pelos governos na busca de soluções para as questões urgentes geradas pela crise que assola a região (O’Donnell, 1988:85).

6. Uma interessante análise comparando Brasil e Espanha durante a transição e instauração do primeiro governo civil encontra-se em Lessa (1989).

7. Ver, por exemplo, *Jornal do Brasil*, 20/3/1990.

8. Em outros países, essa foi também a tática posta em prática pelas elites governamentais (Conaghan e Malloy, 1994).

9. A partir do início dos anos 90, inúmeros documentos do Banco Mundial ressaltariam a importância do conceito de “*governance*” para expandir a eficácia da ação estatal. Ver, por exemplo, World Bank (1992).

10. De forma similar, Conaghan e Malloy (1994), analisando a implementação da agenda neoliberal nos países dos Andes Centrais na última década, ressaltam a especificidade do sistema político em questão, caracterizando-os como regimes políticos híbridos e situações de despotismo democrático pela combinação peculiar de democracia eleitoral com o estilo tecnocrático-autoritário de formação de políticas. Este consagraria a prática da imposição de políticas pelo alto, eliminando a consulta e a negociação, além de marginalizar o Congresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER PEREIRA, L.C. “Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro”. *Dados*, v.34, n.1, 1991.
- _____. *A crise do Estado, ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo, Ed. Nobel, 1992.
- _____. “Economic reform and cycles of State intervention”. In: WHITEHEAD, L. (org.). *Economic liberalization and democratization: exploration of the linkages*. *World Development*, v.21, n.8, 1993.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; MARAVALL, J.M. e PRZEWORSKI, A. “Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata”. *Dados*, v.36, n.2, 1993.
- COELHO, M.P. e DINIZ, E. *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Luperj, 1995, mimeo.

- COHEN, J. e ROGERS, J. "Secondary associations and democratic governance". *Politics & Society*, v.20, n.4, dezembro 1992 (Special Issue: Secondary Associations and Democracy).
- CONAGHAN, C.M. e MALLOY, J.M. *Unsettling statecraft, democracy and neoliberalism in Central Andes*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.
- DINIZ, E. "O Plano Collor: paradoxos e miragens". *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro, n.26, Iuperj, março, 1990a.
- _____. "O Plano Collor: um experimento revolucionário?". *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro, n.26, Iuperj, março 1990b.
- _____. "Economia, política e democracia sob a gestão Collor: uma difícil articulação". *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro, n.34/35, novembro/dezembro, 1990c.
- _____. "Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80". *Dados*, v.34, n.3, 1991.
- _____. "Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.20, ano 7, 1993.
- _____. "Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação". *Dados*, v.37, n.2, 1994.
- _____. "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". *Dados*, v.38, n.3, a ser publicado em DINIZ, E. e AZEVEDO, S. de (orgs.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília, Editora da UnB, 1995a.
- _____. "Crise, governabilidade e reforma do Estado: em busca de um novo paradigma". In: GERSCHMAN, S. e WERNECK VIANNA, M.L. (orgs.). *Democracia, políticas sociais e globalização*. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1995b.
- _____. "Estado, mercado e projetos de desenvolvimento: retomando uma antiga discussão". *Archê*, Ano IV, n.11, 1995c.
- _____. "Governabilidade, 'governance' e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". *Revista de Serviço Público/Enap*, 1996 (no prelo).
- EVANS, P.B. "Predatory, developmental and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state". *Sociological Forum*, v.4, n.4, 1989.
- FIGUEIREDO, A.C. e LIMONGI, F. "A atividade legislativa no Congresso Pós-Constituinte". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n.38, março 1994.
- _____. "Poderes legislativos e o poder do Congresso". *Monitor Público*, 5, ano 2, março/maio, 1995, p.33-37.
- FIORI, J.L. "Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro". In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.
- GEDDES, B. "Challenging the conventional wisdom". *Journal of Democracy*, v.5, n.4, 1994a.
- _____. *Politician's dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, Los Angeles/Londres, University of California Press, 1994b.
- GRINDLE, M.S. e THOMAS, J.W. "Policymakers, policy choices and policy outcomes: political economy of reform in developing countries". In: PERKINS, D. e ROEMER, M. (eds.). *Reforming economic systems in developing countries*. Boston, Harvard University Press, 1991.
- HAGGARD, S. "A Reforma do Estado na América Latina". Trabalho apresentado na Conferência Anual sobre Desenvolvimento na América Latina e Caribe (ABCL-LAC). Rio de Janeiro, World Bank, 12-13 de junho, 1995, mimeo.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. "O Estado no processo de iniciação e de consolidação de reformas orientadas para o mercado". In: SOLA, L. *Estado, mercado e democracia: política e economia comparada*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.
- LAMOUNIER, B. *Depois da transição, democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo, Edições Loyola, 1991.
- _____. "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990". In: REIS VELLOSO, J.P. dos (coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1992.
- LEFTWICH, A. "Governance, democracy and development in the Third World". *Third World Quarterly*, v.14, n.3, 1993.
- LESSA, R. "Fados de um republicidário". In: CAMARGO, A. e DINIZ, E. *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo, Vértice/Iuperj, 1989.
- LOCKE, R.M. *Remaking the italian economy*. Nova Iorque, Cornell University Press, 1995.
- MARTINS, L. "Instabilidade política e governabilidade na construção democrática". In: REIS VELLOSO, J.P. dos (coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1994.
- MONTEIRO, J.V. "O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias". *Revista de Administração Pública*, v.29, n.4, 1995a.
- _____. "Separação de poderes e estabilidade constitucional". Trabalho apresentado no *workshop* Estratégia e Estado Brasileiro, II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, São Paulo, Naippe/USP, 16-18 de agosto, 1995b.
- O'DONNELL, G. "Hiatos, instituição e perspectivas democráticas". In: REIS, F.W. e O'DONNELL, G. *A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.
- _____. "Democracia delegativa?" *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n.31, outubro, p. 25-40, 1991.
- _____. "On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries". In: WHITEHEAD, L. (ed.). *Economic liberalization and democratization: explorations of the linkages*. World Development, special issue. New York, Pergamon Press, 1993.
- _____. "Otra institucionalización". *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, n.5, invierno de 1996.
- OLSON, M. *The logic of collective action*. New York, Schocken Books, 1965.
- PÉRES-DÍAS, V. "Economic policies and social patterns in Spain during the transition". In: SCHOLTEN, I. (ed.). *Political stability and neo-corporatism*. Londres, Sage Publications, 1987.
- PRZEWORSKI, A. "On the design of the State: a principal-agent perspective". A Reforma do Estado na América Latina e Caribe (seminário internacional). Brasília, Mare/BID/ONU, 1996.
- REIS, F.W. "Estado liberal, projeto nacional, questão social". *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea, n.9, junho 1993, p.145-168.
- _____. "Notas sobre a reforma do Estado". *Revista do Serviço Público*, Ano 45, v.118, n.3, set./dez., 1994, p.17-26.
- _____. "Governabilidade, instituições e partidos". *Novos Estudos*. São Paulo, Cebrap, n.41, março, 1995, p.40-59.
- ROCA, J. "neo-corporatism in post-franco Spain". In: SCHOLTEN, I. (ed.). *Political stability and neo-corporatism*. Londres, Sage Publications, 1987.
- SANTOS, W.G. dos. "A pós-revolução brasileira". In: JAGUARIBE, H. et alii. *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985.
- _____. "Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro". In: REIS VELLOSO, J.P. dos (coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1992, p.49-94.
- _____. "Exercício findo - 1995: avaliação do primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso", "O primeiro ano do governo de Fernando Henrique Cardoso". *Cadernos de Conjuntura*. Rio de Janeiro, n.53, Iuperj, 1996.
- SILVA, E. "Capitalist coalitions, the State and neoliberal economic restructuring, Chile 1973-88". *World Politics*, n.45, julho 1993.
- SMITH, W.C. "Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina". *Dados*, v.36, n.2, 1993.
- SOLA, L. "The State, Structural reform and democratization in Brazil". In: SMITH, W.C.; ACUÑA, E. e GAMARRA, E.A. (eds.). *Democracy, markets and structural reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*. New Brunswick e Londres, Transaction Publishers, 1993.
- TSEBELIS, G. *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, University of California Press, 1990.
- VIANNA, L.W. *De um plano Collor a outro*. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 1991.
- WORLD BANK. *Governance and development*, 1992. Apud International Bank for Reconstruction and Development (1993), *Governance: the world Bank's experience*, 1993.