

## APRESENTAÇÃO

A reforma do Estado tornou-se um tema central nos anos 90. Diante da crise endógena do Estado e do desafio representado pela globalização, que limitava a autonomia dos Estados nacionais, economistas e cientistas políticos passaram a analisar as causas e a natureza da reforma institucional em curso, cujo objetivo seria, para uns, reduzir o Estado ao mínimo, para outros, reconstruí-lo para que possa fazer frente às novas realidades do mercado global.

Os membros do Conselho da Reforma do Estado, órgão assessor da Presidência da República do Brasil formado por personalidades da sociedade civil sem vínculo com o Estado, entenderam que este tema era relevante, mas que estava lhe faltando uma dimensão fundamental: a social. Se o Estado está em transformação, dada a crise pela qual passou e dado o desafio representado pela globalização, também a sociedade se transforma aceleradamente neste fim de século. Nestes termos, quais as relações entre os dois fenômenos? A sociedade civil continua a ser o objeto da regulação empreendida pelo Estado, ou está se transformando em agente da reforma do Estado? Nesse processo, qual a importância da *statecraft*, ou seja, da visão e competência dos reformadores? Está claro que um novo contrato social está sendo negociado. Quais as opções básicas com que se defrontam Estado e sociedade? Na era da informação, pode-se pensar em um Estado-Rede? Como sobreviverá o Estado diante das ameaças representadas pelo neoliberalismo? E como poderá ele tornar a ser parte de um pacto voltado para o desenvolvimento? Será preciso para isto uma reinvenção solidária e participativa do Estado, ou poderemos continuar a avançar no sentido do individualismo e da exclusão? Quem são os atores da mudança? As elites? Uma sociedade civil entendida de forma ampla, ou uma sociedade civil reduzida ao Terceiro Setor? E o que é necessário defender? Se o século XX foi o século da tecnologia e da violência, foi

também o da democracia: logo, como avançar na afirmação dos direitos de cidadania? Além de defender o cidadão contra um Estado poderoso, afirmando os direitos civis especialmente dos pobres e das minorias, não estará na hora de defender o Estado contra sua captura por interesses particulares, ou seja, afirmar o direito republicano que cada cidadão tem de que a *res publica* seja utilizada de forma pública? E, nesse processo, não será necessário retomar a luta pelos direitos sociais, que foram enfraquecidos pela crise do Estado e pelo avanço do credo neoliberal?

Estas são algumas perguntas que os ensaios presentes neste livro procuram responder. Estes ensaios foram apresentados ao seminário “Reforma do Estado e Sociedade”, organizado pelo Conselho da Reforma do Estado e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em São Paulo, entre 16 e 18 de maio de 1998. Os trabalhos teóricos são predominantes, mas há também estudos de caso, que ilustram com rara felicidade as transformações em curso.

Além da alentada Introdução, na qual os três organizadores do seminário apresentam sua visão geral do problema, a partir, inclusive, dos trabalhos apresentados, o livro está dividido em três partes.

Na primeira parte, “Negociando um novo contrato social”, os autores discutem temas como a atual transição histórica e as opções institucionais com que se depara a sociedade, o impacto da globalização e da era da informação no Estado, a tensão ideológica representada pelo neoliberalismo, a tendência à formação de parcerias entre Estado e sociedade, e as condições para o surgimento de um novo pacto social, nos quadros de uma reinvenção solidária e participativa do Estado.

E em relação aos atores da renegociação, há uma tendência, em diversos trabalhos que fazem parte deste livro, a vê-los como uma alternativa entre o Estado e o mercado. Na verdade, como é colocado em um dos textos da Introdução, Estado e mercado estão lado a lado quando se trata de examinar os mecanismos de coordenação da economia. Quando, entretanto, se trata de examinar a composição de um Estado nacional ou país e os diversos papéis representados por entidades sociais, podemos vê-lo como composto do Estado e da sociedade, cujo aspecto político é a sociedade civil. É necessário, portanto, distinguir o Estado-Nação, enquanto entidade política nacional, do Estado que é sua instituição e a organização principal ao lado da sociedade civil. No que concerne à sociedade, os trabalhos deste livro enfatizam, em especial, o Terceiro Setor, constituído por entidades sem fins lucrativos e organizações de serviço, como escolas ou hospitais; por entidades de representação de interesse, como os sindicatos, e por organizações de controle social, como as ONGs. Conclui esta primeira parte um texto propondo a reinvenção do Estado.

Na segunda parte, “Em defesa do cidadão”, o problema do judiciário é o mais abrangente da democracia e da cidadania, é central para definir a relação Estado–sociedade. Um Estado é democrático na medida em que a sociedade é nele devidamente representada, na medida em os direitos de cidadania são garantidos. Em países em desenvolvimento, nos quais a democracia não está ainda consolidada, os direitos clássicos de cidadania – direitos civis e políticos – são formalmente garantidos, mas são efetivos apenas para os ricos. Em relação aos pobres, não apenas seus direitos sociais são precariamente afirmados, também seus direitos civis e políticos estão sendo continuamente desrespeitados. Por outro lado, um novo direito de cidadania está surgindo – o direito à *res publica*. Este é o direito que cada cidadão tem, o de que o patrimônio público seja utilizado no interesse geral, em vez de ser capturado por interesses particulares de grupos envolvidos em um incansável esforço de *rent-seeking*, ou seja, de busca de rendas monopolistas derivadas do controle do Estado.

Finalmente, na terceira parte, “Estudos de caso”, são enfatizadas a participação e a parceria na realização de serviços e no controle social, por iniciativas de entidades públicas não-estatais do terceiro setor. As experiências abrangem um número variado de países, como o Brasil, a Itália, os Estados Unidos e os países escandinavos.

Esperamos que com este livro estejamos oferecendo uma contribuição para o entendimento das relações entre Estado e sociedade neste fim de século. Relações que estão mudando de natureza, na medida em que, de uma forma ou de outra, a democracia tem avançado em todo o mundo. Quando isto acontece, o Estado e suas elites deixam de ser os atores privilegiados, se não únicos da história, enquanto cresce o papel da sociedade civil, que deixa de ser apenas o objeto de regulação do Estado para ser também o agente de sua reforma.

O seminário que deu origem a este livro foi coordenado por um dos membros do Conselho da Reforma do Estado, Jorge Wilhelm, que é também um de seus organizadores. Nesta oportunidade, queremos agradecer aos administradores que, no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o ajudaram na coordenação do evento: Carlos Pimenta, Ariane R. Pinho e Francisca C. Moraes. Agradecemos também a Letícia Schwarz e Frederico Carelli Brito, que tiveram um papel decisivo em providenciar as traduções, rever os textos, e nos ajudar a organizar o livro.

*Os Organizadores*

# I POR QUE REFORMAR AS INSTITUIÇÕES?

JORGE WILHEIM

Durante dois anos, o Conselho de Reforma do Estado, órgão consultivo vinculado ao Ministério da Administração e da Reforma do Estado, debateu diversos problemas tópicos e controversos, no campo da ética, da previdência dos servidores, das novas agências reguladoras, da tributação, da política fiscal, da segurança, elaborando pareceres e subsídios. Na maioria desses assuntos, estavam os conselheiros labutando no campo da reforma dos procedimentos da administração pública. O objetivo, em cada caso, era melhorar o desempenho da máquina governamental para, ao final, melhor servir o cidadão.

“Melhorar o desempenho” é também o critério e a visão que comumente se têm ao falar-se em “reformas”; pensa-se sempre que é *o Estado* quem deva se reformar, diminuindo os entraves burocráticos, sua freqüente ociosidade, suas despesas e seu déficit, a fim de proporcionar serviços melhores.

As preocupações e os objetivos acima foram, e continuam sendo, legítimos e necessários, e os resultados de tais melhoras, nada desprezíveis, haja vista a importância da criação das agências reguladoras e das organizações sociais, destacando o conceito de “público” do conceito de “estatal”, no redesenho da estrutura do governo. No entanto, a complexidade dos processos de melhoria de desempenho fazia surgir perguntas de alcance mais amplo: para adequar o Estado (e o governo) aos desafios contemporâneos, podem as reformas limitarem-se a melhorar o desempenho da máquina burocrática, a modernizarem o aparelho do Estado? Qual o escopo dessas reformas e seu papel no desenvolvimento? Qual o papel do Estado? Não necessitariam as demais esferas que compõem a nação, isto é, os produtores e o seu mercado,



a sociedade civil, também serem objeto de “reformas”, ou seja, de um re-exame de seu papel e de seu desempenho, de sua forma de organização e participação no desenvolvimento? Qual o papel do governo na indução de parcerias e outras formas novas de articulação entre os diversos setores da sociedade? E, finalmente, qual o escopo, a razão de ser dessas reformas todas, *qual o seu contexto histórico e sua perspectiva?*

Para debater essas questões, organizou-se um seminário internacional (São Paulo, maio de 1998), cujas palestras mais essenciais constituem a maior parte do conteúdo do presente livro e ao qual solicitaram inscrição quase mil interessados, originários de todos os estados do Brasil.

A amplitude da questão das reformas institucionais é fato novo a caracterizar o final deste século. Há cinquenta anos não se considerava a sociedade civil como protagonista criativa do desenvolvimento e poucas dúvidas havia sobre o fato dos governos nacionais representarem a totalidade de suas nações, embora fosse necessário, para tal, ainda ignorar a existência de um Continente colonizado, a África. Eram poucas, embora existentes (Keynes, Polanyi), as vozes que já então apontavam para a possibilidade de futuras alterações na estrutura de emprego decorrentes de transformações tecnológicas. E ainda raras as vozes de cientistas a lançar hipóteses sobre desastres ambientais resultantes do modo de consumir e das tecnologias predatórias com que a economia crescia.

Contudo, durante, e especialmente, o final da década de 1960, desponta com vigor o processo de emergência da sociedade civil, como protagonista expresso, a exigir, primeiro, ser percebida e aceita (movimentos *hippies*) e, em seguida, pleiteando poder (movimentos de rua em 1968/1969), para finalmente assentar-se na posição de participante crítico organizado, com iniciativas próprias ou participante de parcerias (organizações não-governamentais, pertencentes ao chamado “Terceiro Setor” da sociedade): um longo processo democratizante a forçar novas relações com o Estado.

Cabe assinalar, como fator indireto da ampliação do espectro do tema das reformas, o importante papel da invenção da miniaturização do arquivo de memória, mediante um *chip* (pastilha) de silício, ensejando a diminuição, o barateamento e a explosiva multiplicação de uso do computador. Quando este foi associado ao sistema de satélites estacionários de comunicação, gerou-se a *telemática* e o mundo subitamente “encolheu”, no tempo e no espaço, criando-se o *ambiente* no qual progride a humanidade, conhecido como o ambiente da *globalização*.

Viver no ambiente da globalização significa estar sujeito à simultaneidade de eventos antigamente considerados distantes no espaço e sucessivos no tempo, à aceleração de todos os processos de tomada de decisão, à multiplicação da interação de fatores, a um leque quase infinito de dados à disposição. Essa

interação expande enormemente a transdisciplinaridade, alterando as fronteiras do conhecimento. Embora seja inegável que, ao passarmos a viver no ambiente da globalização, adentrando uma *era da informação*, se estejam, teoricamente, multiplicando as oportunidades de desenvolvimento, tampouco pode ser ignorada a crescente tensão e os riscos que tal situação estabelece, dramatizando a história deste fim de século.

Com efeito, a generosa “universalização das oportunidades” veiculada pela globalização informativa é ainda apenas teórica; vastos setores e países inteiros ainda estão à margem de sua utilização, excluídos de seus eventuais benefícios. De outro modo, a disponibilidade de uma quantidade imensa de *dados* nem sempre significa a apreensão de *informações*, isto é, do dado tornado inteligível. E estas ainda não correspondem, mecanicamente, a *conhecimentos*, pois estes exigem integrar informações de esferas, disciplinas e naturezas diversas, inserindo-as em determinado contexto e colocando-as em perspectiva. Sem falar de que raramente os conhecimentos logram ser transformados em *sabedoria*... Os desafios e desdobramentos oferecidos pela era da informação na qual penetramos, embora ricos em potencial, por ora também aumentam a tensão decorrente dos riscos de interpretar dados e tomar decisões às pressas, sob pressão, sem uma visão mais integrada e refletida, sem uma percepção da perspectiva histórica, sem clareza suficiente de objetivos, sem uma inserção mais estratégica nas alternativas oferecidas pelo contexto histórico deste fim de século.

A precipitação na tomada de decisões sob pressão também decorre de uma conjuntura histórica repleta de conseqüências: o desaparecimento da União Soviética (1991). Sem entrarmos nos motivos de ordem nacional *interna* que levaram à necessidade de uma reestruturação (“*perestroika*”) da vida política e da economia desse país e ao estilhaçamento da unidade político-administrativa criada após a revolução soviética, parece-nos pertinente ao presente texto assinalar algumas das generalizações que resultaram em todo o mundo. A incapacidade de o regime soviético atender às modernas demandas sociais e acompanhar o desenvolvimento tecnológico existente em outras economias levou ao *descrédito do planejamento estatal*. As dificuldades de o Estado conduzir o processo de transformação da economia e vida nacional criaram uma quase anomia, abrindo severas brechas em que penetraram indivíduos e organizações criminais, com considerável poder corruptor, levando ao *descrédito do Estado* como mantenedor de um estado de direito.

De outro modo, a brusca diminuição do peso específico da Rússia e de outros países resultante do estilhaçamento da União Soviética nos fóruns internacionais resultou, além do bem-vindo fim da “guerra fria”, no reforço e na predominância quase hegemônica dos Estados Unidos e na gradual mudança de estilo desse país no trato diplomático com os governos do ainda

chamado “Terceiro Mundo”, por não mais precisarem contrapor-se com cautela a um adversário concorrente, negociando apoios; em outros termos: o Terceiro Mundo perdeu argumentos de negociação política, embora esteja se reorganizando, à semelhança da Europa, em associações geoeconômicas, a fim de contrapor-se aos riscos de uma hegemonia mundial norte-americana.

Finalmente, o reconhecimento das deficiências do planejamento estatal na União Soviética, mormente em seus aspectos tecnológicos e econômicos, resultou na posição triunfalista dos que defendem as leis de mercado como forma única de garantir o desenvolvimento. Como decorrência, os próprios ideais socialistas de justiça e igualdade passaram a ser considerados superados, *enquanto motores ideológicos*.

Essa multiplicidade de fatores, estruturais e conjunturais, a caracterizar as últimas décadas, sublinha a conveniência, para debater a questão das reformas, de nos determos sobre uma *percepção da perspectiva histórica*, pois é dela que devem decorrer as respostas para as inevitáveis perguntas: “Reformar por quê? Reformar para quê? Reformar para quem?”.

Dentro das limitações de escasso afastamento de um observador crítico contemporâneo, a atual década parece caracterizar-se menos por uma série de *ajustes* do que por uma série de *descontinuidades e rupturas*. Ajustes, necessários ou convenientes, têm de fato ocorrido: 1. às novas exigências de uma economia de mercado globalizado na produção e no consumo; 2. às conseqüências do processo de implantação de uma era da informação; 3. às peculiaridades de uma vida no ambiente da globalização; e 4. às alterações nas relações políticas internacionais após o desmanche da União Soviética.

Mas, paralelamente a esses ajustes, variáveis segundo os contextos nacionais, descontinuidades e rupturas, geradoras de incertezas e angústias, podem ser observadas nos mais diversos campos, não sendo sempre suficientemente avaliadas as suas conseqüências. A forma industrial de *produzir* obedece hoje a métodos diversos dos do “taylorismo” e sua linha de montagem; a automação (“robotização”) altera a função, a capacitação requerida e o próprio número de trabalhadores, impactando profundamente a estrutura de emprego, seja por diminuir a necessidade de trabalhadores, seja por exigir dos que permanecem uma capacitação diferente da que até há pouco era exigida. A própria *organização da empresa* sofreu alterações profundas, com a sua transnacionalização e com a sensível terceirização de suas operações; a possibilidade de eliminar estoques diminuiu e alterou a sua *planta física* e gerou novas articulações, seja com produtores de componentes (operando fisicamente a seu lado ou, ao contrário, em país distante), seja com o sistema de

transporte de seus insumos e de seus produtos, seja, ainda, com o próprio mercado global.

Também pode ser considerada ruptura, em virtude dos montantes envolvidos, a *concentração de capitais disponíveis* para investimentos de qualquer natureza, controlados por megafundos de pensão, companhias de seguros e pelo mercado de capitais; este grupo de operadores operou em 1990 cerca de USD 756 bilhões, quando o total operado por todos os bancos alcançava USD 468 bilhões; apenas três anos depois, enquanto a quantia operada por bancos crescia para 555 bilhões, a operada por aqueles megaoperadores saltava para a espantosa cifra de USD 42,3 trilhões!

Essa diferença, isto é, a supremacia sem regulamentação dos *megaoperadores*, continua alterando sensivelmente o panorama financeiro e econômico mundial, ao deslocar para um limitado setor da economia de mercado o eixo das decisões sobre onde, quanto, quando investir e desinvestir. A volatilidade das operações de caráter especulativo, mormente as do mercado de capitais, constitui um fator de risco considerável para a estabilidade de moedas e para o planejamento do desenvolvimento, mormente nos chamados países “em desenvolvimento”, agora sujeitos a novas formas de dependência. Aumenta, de outro modo, a “virtualidade” da economia, pois, no campo do jogo especulativo, apostas e lucros podem ser obtidos independentemente do valor real dos ativos. Há fortes indícios, recentemente apontados inclusive pelo presidente do Federal Bank dos EUA, de que essa virtualidade tenha acarretado uma sobrevaloração de ações negociadas em todas as bolsas, com a possibilidade, a curto prazo, de fortes quedas. Por isso, a pressão que o grupo de megaoperadores é capaz de exercer sobre Estados, e não apenas sobre o mercado, também deve ser considerada ao proceder à renegociação do pacto social, pois está a exigir uma urgente regulamentação de caráter internacional.

Finalmente, para melhor situar o debate sobre as reformas institucionais atualmente demandadas, é preciso tirar lições e conclusões de um dos fatos mais visíveis da segunda metade deste século: a *emergência da sociedade civil* enquanto protagonista atuante no desenvolvimento de numerosos países. Essa emergência tornou-se visível em virtude de movimentos sociais, repercutidos pela mídia, que envolveram cidadãos em torno de temas razoavelmente precisos: 1. o movimento *hippie*, pacifista e naturalista, opondo-se à tirania de carreiras formais, libertário e *anti-establishment*; 2. a estruturação e aumento de eficácia dos movimentos *emancipatórios da mulher*; 3. o movimento *ambientalista* levado à frente por número crescente de organizações de todo tipo e tamanho; 4. o movimento *pacifista* e antiimperialista representado, mor-

mente nos Estados Unidos, pela reação contra as guerras na Coréia e no Vietnã; 5. os movimentos, quando não revoluções e guerras, de *descolonização*, mormente na África sub-sahariana. Tampouco pode ser esquecida: 6. a profunda mudança comportamental nas relações entre sexos que Giddens denomina *democratização da vida íntima*, embora ainda longe de ser universal, e à qual concorreu a invenção da pílula anticoncepcional; nem se pode deixar de mencionar entre as mudanças comportamentais, os movimentos libertários em defesa da escolha homossexual de parceiros.

Embora esses movimentos tenham adquirido formas cada vez mais sólidas de organização, gerando as ONGs e suas múltiplas coalizões e apoios financeiros por parte de fundações, constituindo um visível *Terceiro Setor* da sociedade, de ação pública, sem fins lucrativos, de ponderável peso político, não pode este ainda ser considerado homogêneo nem em seus objetivos, nem em seu conteúdo democrático. Embora em seu conjunto a consolidação do Terceiro Setor represente uma ampliação da democracia, a sociedade civil da qual ele nasce, com a diversidade de objetivos de seus elementos constitutivos, pode apresentar, aqui ou acolá, situações paradoxais, em que o Estado tenha comportamento democrático enquanto elementos ponderáveis da sociedade evidenciem intolerâncias antidemocráticas. A relação entre a chamada sociedade civil e a práxis democrática e suas instituições não é, portanto, mecânica. Refletindo tal complexidade, passa, por isso, o Terceiro Setor, igualmente, por uma fase de reciclagem, revisão, reestruturação, reforma; e, à semelhança do Estado e do mercado, busca qual o seu papel e sua forma de organização e atuação no novo pacto social que se negocia.

Ao colocar-se o problema das reformas em perspectiva histórica, é mais fácil traçar o seu passado e descrever os fenômenos, sejam de ajustes, sejam de descontinuidade e ruptura, que caracterizam o atual momento, do que lançar hipóteses alternativas para o futuro. O esgotamento das ideologias que permearam o século XX, a decepção pelo fracasso do planejamento estatal soviético, considerado durante certo tempo sinônimo de socialismo, e o acúmulo e entrelaçamento de inovações em todos os campos de nossa vida cotidiana substituem as diversas “certezas” de ontem pela perplexidade e insegurança de hoje, quanto ao futuro. Às principais características do nosso futuro nem sequer podemos dar-lhes algum *nome*, o que nos ensinaria um primeiro domínio teórico de seu processo, pois ainda não conceituamos este futuro; sintomaticamente nos referimos a ele com vocábulos do passado: pós-industrialização, pós-modernismo, pós-capitalismo... O que vem depois...

A incerteza agrava os riscos do presente momento de transição da história, dando origem a falsos caminhos, a armadilhas. Pois indivíduos, movimentos sociais, assim como organizações e instituições, temendo correr os riscos de apostar em futuros ignotos, refugiam-se em um *conservadorismo autopreservativo*, traduzido por comportamentos egoístas, corporativistas,

filoétnicos, sectariamente religiosos, nacionalistas. Uma espécie de neotribalismo, no ambiente da globalização...

Multiplicam-se, assim, os motivos para *exclusões* e amplia-se a ação perniciosa e obscurantista dos diversos fundamentalismos que, presumindo serem possuidores da “verdade única”, excluem, por vezes com violência, os estranhos à sua crença. Não menos perniciosa é a *banalização*, gerada e ampliada pela mídia, do erotismo, do sadismo e da violência, inibindo e imobilizando o processo crítico que permitiria a mais rápida superação da transição e construção do futuro.

A discussão sobre reformas, do Estado, da economia, da sociedade, insere-se, assim, no campo mais vasto do debate sobre o futuro da humanidade, sobre o século XXI. Acredito que os historiadores do século seguinte poderão vir a se referir ao século XXI como um século de típico Renascimento. Mas para hoje descrever as características desse novo patamar de humanismo, deve-se apelar mais para a intuição e a criatividade, do que para os métodos dedutivos do racionalismo. Algo pode ser proposto, a partir de indícios já existentes, como a mudança de prioridades na agenda política e social, em decorrência da ascensão da mulher a posições de decisão; ou a radical alteração nos métodos de educação, a fim de conseguir lidar com a enorme, porém apenas potencial, quantidade de informações disponíveis, a transdisciplinaridade e a rapidez com que ocorrem alterações no campo do conhecimento; ou um mais refletido e responsável papel da mídia, tão importante na formação política da cidadania; ou a regulamentação internacional do fluxo de capitais sob a égide de uma ONU desburocratizada; ou a implementação sistêmica do papel social do idoso, como fator de aperfeiçoamento do conhecimento de jovens; ou a nova divisão do tempo cotidiano e dos espaços alocados para atividades individuais e coletivas; ou a reconquista dos espaços públicos assim como, no sentido inverso, a garantia da privacidade, indispensável para a introspecção; ou o reconhecimento da essencialidade da criatividade artística, científica, intelectual, para o desenvolvimento humano; ou, ainda, a valorização do hedonismo e da ética nas relações interpessoais e com a natureza.

A cristalização de um novo período renascentista da humanidade poderá também ser representada por um novo mapa-múndi geopolítico: blocos regionais de países com aumento da justiça e homogeneidade social interna de cada grupo; em lugar do instável mapa-múndi que hoje se esboça, em que ilhas de bem-estar, espalhadas pelo mundo, constituem um arquipélago fortemente conectado; em que privilegiados, fortemente interconectados, vivem segundo hábitos homogêneos, porém cercados por um revolto oceano de excluídos.

A humanidade deverá, no atual período de transição de sua história, preocupar-se em redefinir seus objetivos de longo prazo, suas formas de or-

ganização e articulação de parceiros para o desenvolvimento; e nessa tarefa de “redefinir”, passará por novo ciclo histórico de “enciclopedismo”. No entanto, a par dessas redefinições, para construir o Renascimento do século vindouro, ainda será preciso ultrapassar o atual penoso e difícil período de incertezas, com seus riscos, obstáculos e armadilhas. A redefinição do papel das diversas instituições da sociedade, e, dentro destas, a do papel da reforma do Estado, constitui, portanto, uma legítima e necessária forma, intelectual e pragmática, de *encurtar o período de transição*, propondo inovações que superem impasses e acelerem a radicalização da democracia.

O Estado, assim como as demais instituições da sociedade, enfrenta, portanto, o desafio de sua *perestroika*, de sua reestruturação, a partir de uma redefinição de sua própria razão de ser, assim como de sua relação com as demais instituições. O exame e aperfeiçoamento de seu desempenho interno, de sua eficiência e eficácia, embora convenientes e necessários, constitui apenas uma parte do desafio. É o contexto das novas realidades de um mundo em transformação, acima esboçadas, que constituem o maior desafio para a adequação das instituições. Aquelas que não o conseguirem serão superadas, seja por ficarem à margem, girando em falso, inúteis, seja por implodirem, ao serem socialmente consideradas um obstáculo ao desenvolvimento.

É dentro desse espírito, conscientes da perspectiva histórica em que se desejava inserir o debate, que pudemos contar com a entusiástica participação e subsídio, com a criatividade e inteligência dos autores do presente livro.

## 2 REFORMAS DO ESTADO PARA QUAL DEMOCRACIA? O LUGAR DA POLÍTICA

LOURDES SOLA

### INTRODUÇÃO

Que relações é possível estabelecer entre reforma do estado e a qualidade da democracia em países nos quais, reformas estruturais liberalizantes têm sido postuladas e eventualmente levadas a cabo como saídas ditadas por crises na ordem econômica? O fato de que estas tenham se desenvolvido em contextos políticos ainda instáveis e movediços de democratização, tendo o estado como um dos principais protagonistas, como ocorreu nos países latino-americanos, não obrigaria a situar melhor o espaço da política em conjunturas de crise? Quando se trata de analisar e de reformar o estado, categoria política por excelência, seria suficiente o recurso a “conceitos guarda-chuva” como “crise econômica” e “globalização” por um lado, e “democracia” ou “democratização” por outro? Se a perspectiva temporal adotada for a das últimas duas décadas, não teria a noção de crise se convertido em uma “categoria guarda-chuva” na América Latina, não obstante o fato de se tratar de diferentes conjunturas críticas? Conforme tenham ocorrido antes ou depois da Guerra-Fria, conforme seu epicentro se localize em países da região, como o México, ou mais recentemente no Leste Asiático, ou em um país pós-comunista, como a Rússia? Se for assim, as questões associadas, “de que crise se fala, e, sobretudo, de onde se fala e *de que momento se fala*” não deveriam constituir uma problemática relevante em si mesma? Dito em outros termos: como situar-se ante a questão da reforma do estado – e ante a questão democrática – a partir de teorias e de receituários com pretensões universalistas, e por isso abstratos, válidos indistintamente para países e regiões tão



diversas? De qual democracia se fala, da democracia possível, política e economicamente viável, ou daquela a que aspiram as sociedades envolvidas; ou ainda aquela desejável pelo sujeito da oração? (Quão credenciado e por quem?).

Esse rápido inventário de algumas das questões suscitadas pela literatura econômica, política e sociológica, que tem por objeto a América Latina, serve a um duplo objetivo. Ilustra a complexidade dos desafios analíticos com que se confrontam os cientistas sociais a braços com a tarefa de explorar os vínculos entre mudança econômica e mudança política, a partir das relações entre estado e sociedade – um dos temas clássicos da teoria política. Serve, também, para introduzir a moldura analítica em que se enquadra esse artigo, que é parte de um programa de pesquisa em vias de iniciar-se. Seu objetivo é explorar, em caráter introdutório, algumas das conexões entre crise e reforma do estado, de um lado, e de outro, a qualidade da democracia – tomando como referente empírico conjunturas críticas para a trajetória latino-americana.

A opção por essa moldura analítica é também parte de uma ação afirmativa. Tem origem, em primeiro lugar, no questionamento de teorias rivais que se apresentam como teorias *gerais* da mudança, de maior curso entre nós, respectivamente: o estruturalismo neo-marxista e a abordagem que se tornou conhecida como a das instituições que integraram o Consenso de Washington. O argumento central é o de que embora ambas contenham elementos a serem resgatados, suas pretensões universalistas *avant la lettre*, dificultam o esforço por constituir um saber *socialmente situado* a respeito das formas de interação entre mudança econômica e democratização. Procura-se demonstrar que a causa dessa insuficiência tem a ver com o tratamento da questão democrática e, em particular, com o lugar que atribuem à política. A problemática relativa à qualidade da democracia em contexto de crise econômica e social foi introduzida a partir da experiência pioneira da região. Ela contém, a meu ver, elementos para uma teoria de alcance médio que merecem ser resgatados se se quiser avançar na construção de uma teoria rigorosa das democratizações.

Dessa perspectiva, justifica-se, a meu ver, o empenho em equacionar melhor a questão do estatuto da política, em particular da política democrática, em conjunturas que são críticas, justamente porque constituem pontos de inflexão decisivos na trajetória dos países individuais e da região. Essa questão assume novos contornos também por outra razão. As transformações das quais as reformas de estado são parte integrante, foram induzidas em grande parte por fatores exógenos, ou seja, por mudanças estruturais no cenário internacional e/ou mudanças significativas na estratégia econômica e política das democracias dominantes. Se se admitir, portanto, o papel explicativo dos fatores externos, o choque da dívida externa de 1982 ou, posteriormente, os abalos a que a região está sendo exposta em consequência da

“globalização”, cabe, com mais razão ainda, discutir a questão: qual o lugar da política nesse tipo de trajetória?<sup>1</sup>

Essas questões introduzem uma dificuldade conceitual. Delimitar o lugar ou o espaço da política exige a adoção de uma perspectiva clara, já que esse termo carrega múltiplas conotações. Basta registrar a diferença entre duas fórmulas de uso corrente quando se trata de interpretar processos de mudança social, sobretudo nos países periféricos. Uma delas privilegia o valor explicativo das mudanças de caráter estrutural e, em consequência, de processos de caráter impessoal, que parecem reduzir dramaticamente o espaço aberto para a ação *politicamente eficiente e autônoma*, dos atores, em especial, das elites governamentais. Como definir metas de ação coletiva, diante do escopo e da velocidade dos processos de integração financeira, econômica e tecnológica em escala global, transformações à luz das quais se explica o enfraquecimento dos estados? Ou, diante da perda de eficácia dos instrumentos tradicionais de política econômica, e de questionamento (ou seria revisão?) do paradigma keynesiano? Na outra ponta, há o risco de banalização da política, quando esse termo se aplica indiscriminadamente a um amplo espectro de relações de poder. Nessa acepção, estão subjacentes quase todas as formas de interação social, da esfera pública à privada.

A tarefa de construir meu objeto é facilitada pelo problema de que se trata aqui. Quando se tem o estado por um dos protagonistas centrais de um processo de transformação, envolvendo seu modo de relação com a sociedade, está-se diante de uma questão que é política, por excelência. A opção pela moldura analítica introduzida nos primeiros parágrafos desse texto, pressupõe que se levem em conta as características distintivas do estado (dos estados) que, na América Latina, constituíram o *ponto de partida* das reformas pertinentes. É relevante, portanto, responder preliminarmente à seguinte pergunta: de que forma a(s) crise(s) incidu(ram) sobre o estado e sobre seu modo de relação com a sociedade?

Como ponto de partida, convém explicitar a perspectiva adotada aqui, que é crítica do tratamento do estado como entidade autônoma, separada das

---

1 Como nota Torre a respeito das transformações dos anos 80: “aparecem *como um episódio a mais* da modalidade de mudança estrutural que singulariza a trajetória da América Latina” (1998). Vale a pena lembrar, com esse autor, que a região “se encontra novamente ante um fenômeno familiar: as mudanças exógenas – seja pela via da alteração dos preços relativos, seja através do estrangulamento financeiro – precipitam uma mutação nas regras do jogo e na organização de suas economias. De um ponto de vista conceitual, a reiteiração deste desenlace encerra uma ironia histórica: no momento em que a teoria da dependência perdeu o atrativo intelectual que teve no passado não muito distante, ela nos lembra que as mudanças no contexto internacional condicionam fortemente as opções de desenvolvimento econômico”. (1998, p13). Veja-se também Barbara Stallings (1992); Lidia Goldenstein (1997).

múltiplas relações societais. estado e sociedade civil são considerados *locus* privilegiados, onde predominam determinadas configurações de atores, integrados por diferentes arenas decisórias, nas quais se observam diferentes estratégias para definir/alterar o processo de formação das políticas públicas. Compartilho inteiramente, portanto, com a perspectiva de Malloy & Conaghan (1997), radicalmente crítica daquela que consiste em dotar o estado com uma vontade e uma capacidade de ação independentes. Nesses casos, “a discussão com frequência degenera em um exercício de antropomorfismo ...” Em nossa opinião, o estado age através de grupos humanos (agentes fiduciários) que tem a capacidade de agir em nome do estado, ou porque foram autorizados a tanto por regras, ou por sua apropriação de *facto* dos símbolos do estado (ou por uma mistura de ambos) (p.14).

## I CRISE DE ESTADO E POLÍTICA DEMOCRÁTICA

A crise de estado que está na raiz dos processos de reforma, em nossa região, obriga à adoção de uma perspectiva ainda mais abrangente do que aquelas cobertas pela categoria de “crise fiscal do estado”, ou “crise no modo de intervenção do estado na economia” (do qual o processo de industrialização substitutiva foi a modalidade principal), ou ainda, “crise no modo de gestão”.<sup>2</sup> Para pensar o lugar da política e da política democrática, faz-se necessário deslocar o foco analítico, situando nossa problemática em termos da *crise de legitimação* do estado. Da qual, a meu ver, tanto a crise fiscal quanto a crise no modo de intervenção do estado na *economia e na sociedade* são as dimensões econômica e socialmente relevantes. Mas o problema não se esgota aí. É necessário determinar as características distintivas da crise de legitimação de que se fala, pois essa categoria abstrata é válida para identificar tanto as crises do *welfare-state* na Europa ou mesmo nos Estados Unidos, como as crises políticas que antecederam a instauração de regimes autoritários, no Brasil de 1964 ou no Chile de 1973.

A nota específica que, em termos comparativos, permite singularizar as conjunturas críticas que se sucederam desde a crise da dívida externa de 1982 – e que ao mesmo tempo as unifica – consiste na articulação simultânea de três dimensões, distintas (apenas) analiticamente, exploradas a seguir. São elas: 1. a crise de legitimação de um tipo de estado característico de um capitalismo incompleto, desigual e combinado; 2. a crise de estado como efetividade da lei; 3. a crise do estado enquanto estado nacional.

---

2 Veja-se Bresser Pereira, 1996.

## Crise de legitimação de um tipo de estado capitalista

A primeira dimensão é histórico-estrutural. Trata-se, a meu ver, de *crise de legitimação de um certo tipo de estado*, ou seja, das formas que este assumiu historicamente em nossos países: enquanto ator constitutivo do processo de acumulação capitalista e de uma ordem social estabelecida nos quadros de um *capitalismo* que, além de periférico era (e ainda é) *incompleto e internamente desigual*, no que se refere aos níveis de desenvolvimento e, portanto de diversificação estrutural.<sup>3</sup>

No curso do desenvolvimento capitalista da região como um todo, esse tipo de estado atravessou várias modalidades de transição política. Nenhuma delas correspondeu a um desenvolvimento político e econômico tão transformador quanto aquele que se inicia com o processo de incorporação das massas trabalhadoras e das classes médias urbanas ao sistema político. Em termos cronológicos variou em cada país da região, e no Brasil, teve início na década de 1930. Assumiu também formas bastante variadas, conforme a natureza e o alcance das estratégias de incorporação. Nesse país, caracterizou-se pelo estabelecimento de uma ordem social regulada e, sobretudo, pela criação de novos mecanismos de controle dos interesses organizados (e por organizar), a partir do estado – que, simultaneamente, se reestruturava, constituindo-se *em estado nacional* Sallum Jr. & Kugelmas (1992), Sallum Jr. (1996).<sup>4</sup>

É contra esse pano de fundo que se torna inteligível o caráter transformador da mudança de regime político na década de 1980, em particular, a adesão (pelo menos nominalmente) aos princípios que regem um tipo de democracia de cepa liberal, a democracia representativa. Corresponde também a mudanças na estrutura social dos países latino-americanos, exprimindo-se em uma transformação nos próprios *critérios de legitimidade*. A importância do estado de direito, do pluralismo político, das regras processuais que devem reger as formas de interação política; e, sobretudo, do sistema de representação do qual o sistema partidário passou a ser o canal efetivo de reestruturação das relações entre estado e sociedade, correspondem a uma verdadeira transformação na agenda de mudança dos setores democráticos na América

---

3 A noção de desenvolvimento capitalista desigual aplica-se à região como um todo, mas de forma diversa, conforme o grau de heterogeneidade socio-econômica varia de país para país. É mais obvio em países como Brasil ou o México ou nos países dos Andes Centrais do que na Argentina, Uruguai e Chile. Veja-se o excelente livro de Conaghan & Malloy, (1997) cujo alcance teórico transcende muito seu referente empírico imediato, os países dos Andes Centrais.

4 Veja-se, Ruth & David Collier (1991). Para ambos “As estratégias alternativas de controle e de mobilização (da classe trabalhadora) produziram reações e contra-reações, gerando diferentes modalidades de conflitos e de acomodação, que constituíram as bases de legados políticos contrastantes...”.

Latina. Para além dos valores – e das estratégias econômicas – por meio dos quais uma longa linhagem de atores políticos democráticos buscara legitimar critérios *substantivos* de democracia – a experiência do autoritarismo abriu espaço para integrar, também, fórmulas e demandas de cepa liberal. A democracia representativa e o *ethos* da responsabilidade, tal como as demandas por transparência nas decisões políticas e eficiência na gestão dos recursos públicos, emergiram como novos valores, apesar de velhos na tradição do liberalismo político.

O que interessa reter aqui é o hiato entre nosso legado histórico e estrutural e os novos critérios de legitimidade introduzidos com a democratização. Entre nós, a construção democrática, arranca de um padrão de relações entre estado e sociedade, e eventualmente entre estado e mercado, distintos daqueles que constituíram as bases sociais e econômicas de uma ordem liberal – e de sua moldura política e institucional, a democracia representativa.

É justamente nas formas de intermediação política entre estado e sociedade, nos partidos políticos, que melhor se observa a tensão entre dois princípios que voltaram a coexistir, embora redimensionados. Entre nós, as formas de estruturação entre estado e sociedade, função clássica dos partidos em uma democracia representativa, tradicionalmente apresentaram feição diversa, na medida em que essas instituições e a classe política orientavam-se prioritariamente por um outro tipo de racionalidade, o da lógica patrimonial. Uma lógica que se revela problemática quando a reestruturação dos esquemas de financiamento e de gastos do estado deve ser compatibilizada com gestão democrática da economia, em particular, com o processo de institucionalização de controles democráticos. O leitor brasileiro reconhecerá traços que lhe são familiares, na descrição sucinta que fazem Conaghan & Malloy (1993) desse estado-de-coisas *originário*, no contexto da crise dos anos de 1980:

...nessas sociedades, nas quais a política e os cargos de governo são um mecanismo decisivo para *assegurar a renda e o status da classe média urbana dependente*, os partidos tendem a guiar-se basicamente pela lógica do clientelismo. Os partidos, portanto, visam, em primeiro lugar, ao poder governamental, com vistas a assegurar e distribuir patronagem e, só de forma secundária, ideologias e programas... A propensão à proliferação amébrica dos partidos está ligada à lógica dos “ins” e “outs”, segundo a qual é, muitas vezes racional para um político ambicioso formar seu pequeno veículo eleitoral, em vez de tentar agir no interior de uma aglomeração partidária maior, composta de outros ambiciosos líderes de facção... (Daí) a luta entre facções de elite, pela circulação da mercadoria representada pelo cargo público. Em períodos de democracia formal, o meio de troca é o voto.<sup>5</sup>

---

5 A ênfase é minha, para registrar a relação entre estrutura partidária, modo de fazer política, cálculos estratégicos da classe política e as implicações socio-econômicas de um desenvolvimento incompleto do capitalismo nesses países – e portanto à comparativa escassez das oportunidades de acesso a outras alternativas de mobilidade social ascendente.

Através dessa caracterização da classe política da região, como um setor “que aspira ao monopólio dos recursos do estado”, quer-se apenas registrar algumas das estruturas políticas e das características culturais e comportamentais *herdadas* que constituíram ponto-de-partida das transições democráticas. Essa caracterização permite destacar a magnitude dos desafios, das incertezas e, em especial, dos conflitos em que implica a mudança nos parâmetros do jogo político, associados ao compromisso com o constitucionalismo liberal. Suas implicações para a gestão democrática são exploradas adiante. Basta aqui registrar as qualidades associadas à essa versão de democracia, “direitos iguais de participação política de todos os cidadãos, a garantia de direitos humanos, civis e políticos e a responsabilização das elites governamentais” (Offe, capítulo 4 deste livro). As bases socioeconômicas da lógica patrimonial, que governa as relações entre estado e sociedade, ainda que parcialmente, podem ser reportadas (segundo a Conaghan & Malloy, 1994) *a um desenvolvimento capitalista incompleto...*<sup>6</sup> Dito de outro modo, a resistência histórica desse tipo de lógica, e desse modo de fazer política, no contexto atual, é interpretada aqui como uma resultante dos limites impostos pela escassez comparativa das oportunidades de acesso a outras alternativas de mobilidade social ascendente: que o mercado propicia nas sociedades de mercado plenamente desenvolvidas; ou que a integração em hierarquias militares e religiosas também facilitam. A resistência dos mapas cognitivos e das formas de interação política em que se apoia esse padrão de relações entre estado e sociedade, não constitui, portanto, resíduo do passado. Ao contrário, corresponde a forças sociais ativas resultantes de uma trajetória histórica determinada. Uma trajetória que, no entanto, foi deflectida pela “ruptura de época” engendrada nos anos 80: razão pela qual a vulnerabilidade da região a choques externos e a erros de política econômica, assume a forma de crise de legitimação do paradigma de desenvolvimento econômico e político centrado no estado.

### Crise do estado como (in)efetividade da lei

A segunda dimensão refere-se às insuficiências do estado na América Latina, enquanto estado democrático.<sup>7</sup> Ou seja, em sua capacidade de exercer sua autoridade política, de modo a garantir a efetividade da lei, *universal e equitativamente*, por todo o território sob sua jurisdição. Nessa acepção, o

---

6 O desenvolvimento desigual e combinado da federação brasileira é um caso em pauta de um *mix* bastante típico de lógicas políticas, que é suscetível de múltiplas recombinações, variável em cada caso.

7 Cf. O'Donnell (1998) e Przeworski, no capítulo 13 deste livro.

que se tem em mente é não só a vigência de *igualdade política* entre os cidadãos, mas também a capacidade de atuar como poder público com o objetivo de garantir direitos civis e condições de *accountability*. É nesse sentido, que há uma conexão entre déficit de democracia e déficit de cidadania, no que diz respeito às condições que definem a *responsabilização* (política, ética, legal) seja do cidadão, seja do estado.<sup>8</sup> Um dos aspectos dessa questão diz respeito aos vínculos entre uma certa modalidade de crise econômica e a questão democrática. A problemática da (in)efetividade do estado enquanto lei, na América Latina, introduzida por O'Donnell e retomada por Przeworski (nesse livro) é indissociável da discussão relativa à qualidade da democracia no contexto da crise fiscal do estado.

Essa maneira de abordar a relação entre mudança econômica (estrutural), a qualidade da “democracia” e a natureza do estado é um ponto-de-partida conveniente para avançar um pouco mais na questão que interessa aqui. Ou seja, como dar conta da problemática da reforma do estado *em contextos políticos* nos quais esse tipo de transformação significa, antes de tudo e, principalmente, *construir um estado democrático*? Isso implica, antes de tudo, admitir que a tarefa política, por excelência, é a *reinvenção do estado, também de um ponto-de-vista normativo, ou seja, enquanto meta de ação coletiva e, enquanto critério de legitimação*. Pois, o que se visa é um tipo específico de capacitação do estado: enquanto autoridade política democrática. Nesse sentido, essa tarefa afeta não só às elites governamentais e à classe política em geral, mas também e, principalmente, os setores da sociedade civil com capacidade para intervir na definição da agenda pública de transformação.

A implicação principal dessa proposta é a seguinte: a crise de legitimação a que me refiro, é a de um estado *não democrático* ou, mesmo, de um estado autoritário; que constitui, na verdade a nossa experiência efetiva de “estado”. É, portanto, o nosso legado histórico bem anterior ao autoritarismo enquanto regime político, que está em crise: o que é uma excelente notícia. Dito de outro modo, nessa acepção, a crise de legitimação aponta para um horizonte *de ação coletiva* – o estado enquanto estado democrático – e está alinhada com a incorporação dos valores já mencionados do constitucionalismo liberal (parcialmente, apenas como se verá) . Isso significa também admitir que está-se diante de *uma junção crítica*, na qual coexistem dois princípios de coesão política e social que se apresentam como rivais. Em termos de Gramsci,

---

8 Pressuposta como dada a vigência de uma moldura legal, sem que estejam dadas condições de efetivação das normas relevantes, por exemplo um judiciário atuante e acessível a todas as camadas da população, entre outras.

o velho agoniza (enquanto meta de ação coletiva e enquanto critério de legitimação) e o novo está por consolidar-se.

\* \* \*

Adotou-se aqui uma perspectiva mais abrangente do que aquela corrente na literatura que trata da reforma do estado como uma das modalidades de transformação estrutural (freqüentemente com ênfase nas reformas “econômicas”).<sup>9</sup> Subjacente a ela há uma intenção e um suposto analítico. A intenção é trazer à luz outras dimensões da crise de estado da qual se parte, a saber, aquelas que são diretamente relevantes para o tratamento da questão democrática e, em particular, do lugar da política democrática.

O pressuposto analítico – que é também normativo – pode ser descrito como segue. A dotação *inicial* de capacidades de que o estado dispõe em um dado momento – e dos problemas com que se confrontam tanto os atores credenciados para agir em seu nome – deve ser diagnosticada em termos mais abrangentes. As dimensões que foram incorporadas constituem um dos dois principais insumos necessários para a sociedade avaliar o desempenho do estado como mais ou menos democrático – em bases realistas e modicamente “justas” – e a partir de um tipo de saber *socialmente situado*. Esse tipo de diagnóstico, portanto, é condição necessária, embora não suficiente, para avançar no esforço de formulação de critérios de desempenho. Sem os quais torna-se inviável o exercício de um tipo de direito que Przeworski, com razão, qualifica *como um direito republicano: ou seja, o direito do cidadão de ter um governo eficiente*. Isso significa também adotar uma noção de eficiência ao mesmo tempo mais abrangente e mais objetiva – de modo a recobrir as condições de capacitação do estado enquanto autoridade democrática, que assegura a universalidade da lei.

A elaboração dessa perspectiva obriga a integrar uma terceira dimensão – a da legitimação do estado nacional.

## Da crise de legitimação do estado nacional

Diante da escala global e da natureza dos processos de mudança com que nos defrontamos hoje, o tratamento das relações entre estado e sociedade contém desafios analíticos inéditos para o cientista social. A transformação das funções, da estrutura e das capacidades governativas do estado representa uma ruptura de época que tem sido abordada de um ponto de vista que privi-

---

<sup>9</sup> Veja-se a propósito a revisão que faz Robert Kaufman (1998) das abordagens relevantes, que a meu ver, são incompletas porque omitem essa dimensão.



legia as forças estruturais de mudança, como os processos de integração econômica, financeira e tecnológica. A análise de seu impacto na estrutura, na morfologia e nos padrões de vida das sociedades envolvidas abrem espaço para uma revisão da própria teoria social.<sup>10</sup>

Da ótica das relações entre estado e sociedade, no entanto, a transformação sem precedentes que vem ocorrendo na ordem política – a expansão da democracia em escala global – obriga a um tratamento mais abrangente do que se convencionou chamar a ruptura de época provocada pela “globalização”. Para tanto é necessário situar-se no campo de intersecção entre mudança econômica e mudança política. Sob pena de subestimar a eficácia atual e o potencial transformador de uma opção que Claus Offe descreve como “a opção em massa das sociedades pela democracia liberal constitucional, pelo menos nominalmente ... uma mudança avassaladora que ocorreu em nível da ordem política”.<sup>11</sup>

Os vínculos entre integração econômica e tecnológica, as opções políticas das populações por criar/reforçar as instituições típicas de uma sociedade de mercado, os experimentos de democratização estão por ser teorizados.

As mudanças na ordem política, na América Latina, no entanto, trouxeram para o centro do palco duas ordens de questões que se revelaram pertinentes para a análise de outras regiões depois do fim da Guerra Fria. Primeira, com que critérios processuais e/ou de desempenho devem ser avaliadas a natureza e a qualidade das democracias emergentes? Segunda, em que medida a opção pelo regime democrático significa também convergência dos países periféricos em geral e da América Latina, em particular, para o mesmo modelo de democracia e de sociedade de mercado incentivado pelas democracias dominantes?

Quando comparada às democratizações da Europa do Sul, que a antecederam, a experiência latino-americana é pioneira em um sentido preciso. Conforme já mencionado, as democratizações desenvolveram-se em contextos de profunda crise econômica, da qual a crise fiscal do estado e do modo de intervenção deste na economia e na sociedade são dimensões mais importantes. Essa modalidade de crise está na raiz do processo de liberalização do regime econômico e tem sido objeto de extensa literatura. No entanto, o fato de que as reformas econômicas orientadas para o mercado tenham sido iniciadas e eventualmente levadas a cabo nessas condições; e, sobretudo, a partir de uma ordem social previamente centrada no estado, tem implicações para a trajetória de mudança, que convém assinalar. Nosso ponto-de-partida é uma

---

10 Veja-se Manuel Castells, neste livro e sobretudo sua trilogia, (1998). Para seus efeitos nos países periféricos, veja-se, também, capítulo 5 Gilberto Dupas *Economia global e exclusão social*, 1999.

11 Cf. Offe, capítulo 4 deste livro; e Larry Diamond & Mark Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, John Hopkins, 1995.

ordem social na qual as formas mais altas (e radicais) de conflitos políticos – *pelo controle dos recursos do estado* – assumiram a forma de disputa pela nação.

Um dos impactos da globalização é, como se sabe, a maior fluidez das fronteiras nacionais nas quais, tradicionalmente, se afirmava e se legitimava o exercício da autoridade política... Na maioria dos países da América Latina, onde o estado desempenhou as funções de agente privilegiado de desenvolvimento capitalista e de incorporação dos trabalhadores e das classes médias ao sistema econômico e político, o enfraquecimento do estado nacional tem conotações específicas. Não se trata apenas de suas funções como garantia última da ordem social mas seu papel histórico, como *princípio de coesão social por excelência*. Sobretudo onde as dimensões do território, as disparidades sociais e a incorporação apenas parcial das massas aos sistemas econômico e político poderiam facilitar a ação de forças centrífugas, como é o caso do Brasil. Diferentemente dos Estados Unidos, por exemplo, onde prevaleceu o mercado como princípio de coesão social, e secundariamente, a comunidade local.

A incerteza associada ao enfraquecimento do estado, de suas capacidades governativas e de proteção social tem, por isso, características distintivas, afetando também os critérios pelos quais suas funções são legitimadas.<sup>12</sup> A sucessão de abalos a que os países da América Latina ficaram expostos depois do fim da Guerra-Fria, aprofundou essa modalidade de incerteza. Desse ponto-de-vista, as crises no Leste Asiático e na Rússia, concorreram para reforçar ainda mais uma situação um tanto paradoxal. A cada crise, uma leitura estruturalista era (e é) levada a pontuar *a redução dramática da área de manobra da política econômica*, a par de processos de integração financeira e tecnológica, da formação de blocos supranacionais, de processos decisórios que escapam ao controle dos estados, e de questionamento (ou seria revisão?) do paradigma keynesiano. Ao mesmo tempo, no entanto, a julgar pela primazia atribuída à *política econômica* no *debate democrático* sobre “o que fazer?”, o espaço reservado à política, ao contrário, ampliou-se substancialmente. Em toda a região, em maior grau talvez no Brasil, conflitos em torno aos objetivos e estratégias econômicas transcendem o debate intra-tecnocrático, incorporando lideranças político-partidárias, representantes dos interesses organizados, formadores de opinião.<sup>13</sup> A disputa pelo poder se expressa hoje,

---

12 Essas características não são apreendidas pelo uso corrente do termo “globalização”. Mesmo quando sob essa categoria guarda-chuva se abrigam análises *politicamente pertinentes*, referidas à seus custos sociais e políticos; ou, em um registro otimista, às oportunidades de progresso social que oferece.

13 Em termos comparativos a mídia latino-americana dedica muito mais espaço à essas questões do que nas democracias dominantes ou mesmo na Europa do Sul. O caso do Brasil é, a meu ver, o caso mais flagrante de devoção ao debate democrático das questões ditas econômicas.

preferencialmente, em termos de diferentes percepções relativas a estratégias econômicas de inserção no cenário internacional, ideologicamente desejáveis e/ou politicamente viáveis. Esses são componentes importantes dos eixos temáticos em torno dos quais se produzem alinhamentos de interesses e se organizam as coalizões políticas eleitorais e/ou governamentais (a par da desigualdade social e das políticas de crescimento). Dito de outro modo: não há como eludir a centralidade *política* das estratégias econômicas como objeto do debate democrático, dos conflitos de interesses e como critério de legitimação, por excelência, tanto das novas funções do estado como dos governos de turno.

O reconhecimento de que estratégias econômicas rivais tenderão a estruturar cada vez mais o debate democrático e as disputas pelo poder implica em admitir também a ampliação do espaço da política – e não sua redução. Dessa ótica, elas respondem à necessidade de construir novos critérios de legitimação, ditada pela percepção da vulnerabilidade às crises econômicas externas.

Estudos comparativos recentes autorizam a falar no maior espaço reservado à política também em outros sentidos. Um primeiro conjunto de evidências diz respeito à riqueza de *insights* proporcionados pelas análises das dimensões políticas e institucionais das reformas “econômicas”, sobretudo aquelas relativas aos esquemas de financiamento e de gastos do Estado. A capacidade diferencial dos países latino-americanos e dos pós-comunistas, para iniciar e consolidar reformas fiscais, tributárias, administrativas, políticas de privatização, de integrações regionais, tem sido explicada em termos de condições políticas, sejam elas habilitadoras ou restritivas das iniciativas governamentais.<sup>14</sup> Mais importante ainda é a tendência que vai no sentido inverso. Conforme se aprofundam os processos individuais de democratização, é a qualidade da democracia e a natureza dos controles democráticos que passam a ser incorporadas como restrições habilitadoras de maior eficácia, coerência e, sobretudo, sustentabilidade das reformas econômicas.<sup>15</sup> Dentre essas restrições políticas são as de caráter normativo, ou seja, as aspirações sociais que legitimam esta ou aquela diretriz de transformação econômica, que tendem a balizar os cálculos de curto prazo, tanto quanto as opções estratégicas dos decisores econômicos e das elites políticas.

---

14 A lista é bastante longa, incluindo autores como Kaufman e Haggard (1994), Barbara Stallings (1994), Laurence Whitehead (1992), Adam Przeworski (1992), William Smith, Acuña e Gamarra (1994), no hemisfério norte. Veja-se para a América Latina e para o Brasil, O'Donnell, Sola (1993, 1995), além de Juan Carlos Torre (1998) e de novo Conaghan e Malloy (1997).

15 Essa dimensão é especialmente visível nos trabalhos de Bruszt e Stark (1998), e de Przeworski (1999).

Dessa perspectiva, torna-se necessário problematizar uma dimensão normativa que se apresenta como típica da experiência latino-americana de mudança nas relações entre estado e sociedade. Nosso ponto de partida, indissociável do contexto de incerteza radical, é definido pela dominância de uma modalidade específica de legitimação: a *noção de bom governo, componente essencial da teoria política, democrática ou não, assume a forma de boa gestão da economia*. Essa característica é distintiva quando comparada às democracias dominantes ou quando avaliada em termos da teoria democrática – mas pode ser extensível às democratizações que se desenvolvem em contextos de crise econômica...

A partir de um certo estágio do processo de consolidação do regime democrático deixa de ser dominante: quando a conjuntura de indeterminação cede passo a outra, com parâmetros políticos e institucionais mais seguros, a prioridade pertinente para a reconstrução do estado passa a ser a de estabilizar as expectativas.

Tomadas em seu conjunto, as transformações nos critérios de legitimação arrancam de padrões específicos de relações entre estado e sociedade, e entre estado e mercado, distintos daqueles que constituíram as bases sociais e econômicas de uma ordem liberal – e de sua moldura política e institucional, a democracia representativa. Sob esse aspecto, a questão relevante passa a ser: em que medida essa versão de democracia é plenamente transferível para o contexto latino-americano, ou, em termos mais abrangentes, para os países pós-comunistas ou, os do Leste Asiático? É necessário, portanto, situar-se ante interpretações “universalistas” de maior circulação na América Latina, que disputam entre si a condição de teorias gerais da mudança social.

## 2 O LUGAR DA POLÍTICA EM DUAS TEORIAS GERAIS DA MUDANÇA

Entre as tentativas de teorizar os processos de mudança no cenário internacional, há duas interpretações rivais dominantes no debate latino-americano: uma de cepa marxista/estruturalista e outra neoliberal. Ambas oferecem generalizações de tipo “universalista”, propõem-se como teorias gerais da mudança social. Quando analisadas à luz da natureza e da velocidade das transformações, representam um tipo de resposta que Hirschman, em outro contexto, criticou como *l'urgence de vouloir conclure*. A abrangência de seus esquemas conceituais, no entanto, obriga o analista a situar-se perante elas com o objetivo de resgatar as funções analíticas que estão buscando preencher. Trata-se de destacar aqui apenas os aspectos diretamente pertinentes para a análise do lu-

gar da política e o problema da questão democrática nas relações que cada uma delas estabelece entre mudança econômica e mudança política.

## O neo-marxismo

A desmontagem do bloco soviético e a crise do pensamento marxista tiveram forte eco na América Latina. No campo da antiga esquerda, detentora de forte presença na esfera cultural, trava-se agora uma intensa discussão marcada pelo recuo e/ou desaparecimento de ortodoxias vinculadas às experiências de “socialismo real”. O fim da Guerra-Fria marca entre nós um *deslocamento político e ideológico*, em que as antigas polêmicas em torno de “reforma ou revolução” cedem passo a outra temática: as formas de *participação nas democracias emergentes*. Tomem-se dois exemplos: a ascensão ao poder de alguns setores do campo democrático e/ou a ampliação do escopo da concorrência eleitoral implicaram, de forma exemplar no caso da esquerda chilena, a necessidade de optar pela participação, em um “bloco de poder” implicitamente comprometido com a manutenção dos parâmetros de política econômica, definidos no período autoritário. Dentre estas, as reformas econômicas liberalizantes e a redução do tamanho do estado contam entre as mais transformadoras das relações entre estado e sociedade anteriores ao governo Pinochet. No Brasil, onde a política econômica durante o regime militar caracterizou-se por forte viés desenvolvimentista, mantendo e, eventualmente, ampliando os traços característicos de uma ordem econômica e social regulada, os ajustamentos induzidos pelos choques externos, implicaram em uma revisão mais dramática dos mapas ideológicos, tanto à esquerda quanto à direita.

Na esfera do debate intelectual, definiu-se um campo eminentemente crítico, cujo objeto é a forma de inserção dos países latino-americanos ao sistema capitalista – e a integração da esquerda aos blocos de poder domésticos. Em termos concretos: formou-se, no interior do campo democrático, um outro campo fundamentalmente crítico da opção histórica feita pelos socialistas chilenos e pelo PSDB brasileiro.

A crítica ao processo de globalização é um dos principais termos de referência nesse debate, destacando-se as vertentes representadas por François Chesnais. Nela, a política tem um lugar problemático. É vista como o terreno privilegiado de resistência social às disrupções e deslocamentos provocados pelo processo da “mundialização” do capital. De outro lado, seu espaço é usurpado pela abrangência e pela extensão ciclópica das transformações analisadas – das quais o enfraquecimento dos estados nacionais é um aspecto apenas. A política é, paradoxalmente, sobredeterminada por uma rígida visão determinista.

Sob esse aspecto, há um denominador comum entre esta vertente e outras correntes do neomarxismo em circulação na América Latina, representadas por Kurz, ou mesmo por Giovanni Arrighi: a dificuldade de assimilar em termos teóricos as transformações que estão ocorrendo, em escala global, *também* na ordem política. Ao focalizar a mudança à luz dos grandes movimentos cíclicos do capitalismo, e as relações cada vez mais assimétricas entre centro e periferia (percebida como a contrapartida inexorável da “globalização”) omitem-se também diante da tarefa de incorporar analiticamente o problema da generalidade dos processos de democratização no pós-Guerra Fria.<sup>16</sup>

Há algo de paradoxal nessa constatação. Trata-se de teorias *críticas do statu quo* que, não obstante, fazem caso omissivo seja do potencial transformador da democracia como regime político, seja da política participatória: cujo escopo ampliou-se consideravelmente para as massas das sociedades em vias de democratização. Em resumo, nesses esquemas conceituais, *a democracia acaba sendo uma categoria residual*. Será, no entanto, que essa constatação autoriza afirmar que, neles, a questão democrática está ausente?

Uma explicação possível para a deficiência apontada acima é, ao contrário, uma forma específica de abordar a questão democrática: o permanente confronto entre uma concepção predominantemente substantiva (e normativa a ponto de ser maximalista) do que seja democracia, de um lado; e, de outro, o desempenho efetivo das neodemocracias de que se trate, no caso, das latino-americanas. Implicitamente, portanto, baseiam-se em um profundo ceticismo sobre a capacidade efetiva das *democracias representativas* – regime para o qual tendem os processos de mudança na ordem política – para atender o que se julga ser as aspirações sociais igualitárias que estão na raiz dos movimentos de democratização.

Daí, a dificuldade de integrar analiticamente os processos de democratização, enquanto fenômenos globais. Os estudos relevantes, ao contrário, caracterizam-se por uma abordagem que privilegia a ação das “forças estruturais” da mudança e a crescente dependência das sociedades (ou de setores sociais) de processos impessoais sobre os quais os atores têm pouco controle. O enfraquecimento do estado-nação e de suas capacidades de governo, levam alguns autores representativos dessa tendência a concluir pela função predominantemente reativa ou, quando muito, adaptativa da ação governamental, nos países periféricos. Em outras palavras, essa abordagem assume as feições exageradas de um *hiperestruturalismo*. Torna-se freqüente representar o pa-

---

16 O caso de Kurz, que tem certa circulação na mídia brasileira, é exemplar: não há espaço para a mudança política de tipo incremental, o que o leva a descartar, sem mais, como operações de marketing, as mudanças que ocorrem nos países da Comunidade Européia sob o rótulo de “terceira via”. Veja-se Kurz (1999).

pel dos atores políticos – em especial das elites governamentais domésticas ou regionais – como *um registro passivo* de transformações globais; cujos “agentes” situar-se-iam em arenas decisórias externas ao país e à região – e a seus aliados internos.

Dois aspectos devem, entretanto, ser resgatados nessas abordagens. Ambos tem a ver com o fato de que ambicionam constituir-se em teoria das crises. Diferentes crises regionais e os mecanismos de integração financeira pelos quais opera o “efeito contágio”, vem tornando cada vez mais pertinente, um dos postulados típicos dessas correntes (embora não exclusivo delas), a saber, a ausência de automatismos corretivos também na ordem internacional. Estas oferecem alguns subsídios teóricos e empíricos adicionais para a análise da mudança dramática que vem ocorrendo na agenda política internacional. Pois, um dos lugares privilegiados da política volta a ser o *processo* pelo qual se dará a reinvenção de um sistema de instituições internacionais reguladoras, em substituição ao de Bretton-Woods. Além disso, essa abordagem tem o mérito, herdado do marxismo, de explicar os vínculos entre os resultados objetivos, de caráter sistêmico das opções estratégicas feitas pelos atores sociais e a percepção limitada que têm esses atores de sua intervenção própria ao atuarem como atores sociais. Ou seja, entre as intenções e percepções dos agentes de mudança e seus resultados macropolíticos.

Ao mesmo tempo, nessa linha de raciocínio, as crises não são ocasião privilegiada, nas quais riscos e oportunidades abrem espaço para o exercício da *virtù*, pelos governantes, pela classe política, ou ainda pelas lideranças dos setores da sociedade civil capazes de intervir na formação da agenda pública – ao contrário do que esperaria o Maquiavel republicano.

Como explicar, então, o forte travo de hiperestruturalismo e o imobilismo político implícito nas teorias contemporâneas que arrancam dessa tradição? Minha hipótese é a de que são, também elas, resultantes das forças de transformação que pretendem explicar. O capitalismo contemporâneo global despojou-as de um dos instrumentos mais eficazes com que contava o marxismo para justificar a ação política. Estão órfãs de um sujeito da mudança, como era antes a classe trabalhadora; o que, por sua vez, torna difícil localizar um ponto de vista privilegiado para ancorar o saber sobre as forças (de resto contraditórias) da globalização; ou para transformar seus rumos.<sup>17</sup>

---

17 Daí também as ironias frustrantes desse estado de coisas. Vem do mega especulador a proposta para sair do imobilismo político ante as forças do mercado ou seja, criar instituições reguladoras e as disciplinas necessárias para impedir que se instale o reino da natureza em escala internacional.

## O campo neoliberal. Do “Consenso de Washington” às incertezas do dissenso

No outro pólo, coexistem os esquemas conceituais que conformaram as teses sobre as relações entre estado e sociedade, implícitas ou explícitas no “Consenso de Washington”. Revelam-se precários por outra ordem de razões. Simplesmente, não resistiram a sucessivos *choques de realidade*, também na ordem “econômica”, regional ou internacional. O impacto da crise internacional mais recente, de 1997-1998, não deve obscurecer o fato de ser este o momento mais crítico e mais visível, mas certamente, não é o primeiro. A rápida desagregação daquele consenso, hoje, e as sucessivas críticas ao receituário de política econômica aplicado à América Latina na década de 1980 até meados da atual, indicam, certamente, estarmos diante de uma *conjuntura crítica* também no que se refere à *autoridade técnica* (e política) das instituições financeiras internacionais. É sintomático, também, que esses questionamentos, que se estendem às próprias funções do FMI – e à eventual necessidade de um novo Bretton-Woods – partam dos próprios técnicos de alto escalão daquelas instituições, (Stiglitz, 1997 e 1998); e/ou de políticos que participam dos circuitos oficiais nas democracias dominantes (Kissinger, 1998). As turbulências do Leste Asiático, para cujas crises o FMI não teria tido resposta eficaz, os efeitos não controlados de sua intervenção na Rússia, bem como o potencial disruptivo do efeito contágio para a América Latina (e os Estados Unidos): são essas as novas realidades cujo impacto tem se revelado “reestruturante”, *também* no que diz respeito aos mapas *cognitivos e morais* das burocracias internacionais.<sup>18</sup>

Para os fins desse artigo, interessa elaborar um pouco mais a questão que venho perseguindo: qual foi o espaço reservado à política, nesse processo? E, em particular ao tratamento da problemática relativa à democracia? A resposta, a meu ver, pode ser resumida nos seguintes termos: *variou, conforme as circunstâncias, a natureza da crise e o lugar geopolítico em que se situou o epicentro do choque*. Não há aqui espaço para reconstruir as várias etapas, algumas das quais foram tratadas em outro lugar. Mas vale a pena registrar a direção geral dessas mudanças, a partir da proposta teórica que está na origem da formação do “Consenso”. Ela é especialmente relevante, pois estabeleceu os fundamentos do *processo de legitimação – política –* do receituário aplicado à América Latina nos anos de 1980 (e aos países pós-comunistas) em começos de 1990.

---

18 São especialmente importantes as revisões críticas feitas por Joseph Stiglitz, vice diretor do Banco Mundial, sobre o papel do estado (1997 e 1998), e a crítica contundente de Kissinger (1998).



As prescrições *técnicas* daquelas instituições basearam-se em um postulado de caráter *normativo*, no que diz respeito aos resultados *esperados* da combinação de dois processos de transformação – liberalização econômica e democratização. Como se sabe, a ação, conjugada ou seqüencial, desses dois processos, fazia-se sentir em alguns dos países da região; na esteira do choque externo de 1982. O pressuposto de que ambos os processos interajam de modo a reforçar-se mutuamente, porque operam de forma harmônica, está na raiz de uma abordagem de mudança social típica, que corresponde a uma versão simplista do liberalismo. Caracterizando: privilegia-se um ponto de chegada pré-fixado, *universal* e sobretudo, *superior aos observados*, seja em termos de eficácia no que se refere ao desempenho dos dois sistemas. Sem tensões ou dilemas para as elites governamentais de turno.

Em consequência, experimentos desse tipo em países nos quais eram precárias as bases sociais para a implantação quase instantânea de economias de mercado e de regimes democráticos, generalizaram-se a partir de 1989. Só que agora passaram a ser justificados a partir de dois outros pressupostos. Um deles é o *postulado da convergência*: as sociedades em questão, tenderiam a um único modelo de desenvolvimento econômico e político: centrado no mercado e em um sistema de governo liberal – *uma democracia concebida em termos minimalistas, a saber, governo representativo, sob o império da lei*. O outro é um pressuposto material, relacionado ao anterior. As mudanças políticas simbolizadas pelos eventos de 1989, de fato, criaram condições históricas para ampliar a escala em que a hipótese da convergência (antes limitada à América Latina) pôde ser testada no período pós-Guerra-Fria. No entanto, a liberalização política dos países pós-comunistas e as aspirações sociais que favoreceram a desagregação das economias de comando assumiu foros de triunfalismo no campo teórico neoliberal. Sua pretensão à universalidade pôde traduzir-se em uma abordagem típica, na qual o Consenso de Washington alicerçou suas teses e recomendações, *também* no que se refere às relações entre economia e política. Dito de outro modo, trata-se de um modelo, construído a partir dos *resultados esperados* – um sistema de governo representativo, responsável, sob o império da lei, fundado em uma economia (e sociedade) de mercado desenvolvida e capacitada para auto-regulação. É a partir desse modelo que se desenharam as estratégias de reforma econômica e *política* das “economias-e-sociedades” relevantes. O ponto de chegada desejado, portanto, foi erigido em padrão de referência para identificar a natureza, a profundidade e o ritmo das transformações “necessárias”; e para estabelecer a seqüência das reformas a serem implementadas. Em resumo, dessa perspectiva, as diferenças de trajetória histórica, de recursos sociais, de regimes econômicos e de estruturas políticas, que constituíram o ponto de partida das diferentes sociedades em vias de democratização não têm valor explicativo. Não são pertinentes nem teórico nem tampouco politicamente.

Reter as características distintivas desse modelo continua sendo fundamental, não obstante suas insuficiências enquanto teoria da mudança, por força dos novos desdobramentos no cenário internacional na década de 1990, como se verá. Pois é desse modelo, devidamente adaptado, que se nutrem as expectativas dos setores politicamente mais “liberais” do mercado internacional. É que esse quadro conceitual, comporta pouca tolerância para com as incertezas em geral e em particular com aquela que caracteriza a política democrática, seja ela transformadora ou conservadora do *statu quo*. Os fins da ação coletiva estariam, em boa medida, predeterminados, da mesma forma que as tarefas que competem às elites governamentais e à classe política.

A necessidade de intervenção eficaz, em novos contextos de crise nacional/regional ou global constituiu o mais poderoso incentivo para a revisão dessa abordagem nos anos de 1990. Dois choques de realidade, tornaram imperiosa uma mudança de receituário, levando à incorporação – parcial e seletiva – das dimensões sociológica e política dos processos de reforma *econômica*. A experiência frustrante das sociedades pós-socialistas, submetidas à uma dupla *terapia de choque*, a introdução abrupta de uma economia de mercado e de regimes formalmente democráticos resultou, como se sabe, em profunda depressão diagnosticada, muitas vezes, pelo eufemismo de “crises de transição”.<sup>19</sup> Outro choque derivou do fracasso das reformas na África subsahariana. Os técnicos do Banco Mundial foram levados a incorporar como “problema específico de governabilidade” a ausência ou vigência de bases sociais e culturais, bem como de estruturas políticas propícias às reformas orientadas para o mercado e/ou para a implantação de sistemas liberais de governo. A questão das capacidades do estado, em particular, a preexistência ou não de burocracias competentes, a vigência de sistemas de valores propícios seja para o desempenho de hierarquias baseadas em critérios meritocráticos, seja à concorrência econômica ou eleitoral, está na origem de uma dupla mudança de perspectiva. Contribuiu para resgatar a importância da noção de “pré-requisitos” para o desenvolvimento (econômico ou político), típica das teorias da modernização que prevaleceram nos anos de 1950. De outro lado, a trajetória social e as estruturas políticas pré-existentes passaram a contar

---

19 Seus efeitos, conforme a caracterização de dois dos mais reputados analistas do Leste Europeu, foram resumidos da seguinte forma, já em 1994: “O liberalismo, não abandonou seus planos de liberação do mundo pós-socialista, mas o entusiasmo já se foi ... hoje (os autores dos planos) oferecem assessoria em meio a ‘crises de transição’ a governos cujos eleitorados estão já esgotados por anos de reforma ... Novos governos na Hungria e na Polônia prometem manter seus navios na direção liberal – mas com cores socialistas em suas velas ... E o programa de Yegor Gaidar de terapia de choque para a Rússia desvaneceu-se junto com a fumaça que se evaporava do edifício do parlamento em chamas” (Stark & Bruszt, 1994).

como fator explicativo da *capacidade diferencial* de vários países para levar a cabo o projeto de reformas econômicas e políticas então em pauta.<sup>20</sup>

Outros fatores ainda convergiram para dar relevo à estudos transdisciplinares, onde se demonstrava a eficácia de um outro tipo de relação entre estado e sociedade, como condição de desenvolvimento *econômico*. Pesquisas comparativas destinadas a explicar os “casos de sucesso”, confrontando-os com os experimentos fracassados de estabilização e de reformas liberalizantes, trouxeram para o centro do palco a experiência *efetiva* dos países do Leste Asiático. Esses estudos afixavam as críticas mais contundentes ao minimalismo neoliberal. O papel central do estado, o adensamento nas relações entre burocracias públicas “*desenvolvimentistas*” e setores sociais estratégicos para o modelo de desenvolvimento dos Tigres Asiáticos, foram erigidos em outros tantos pré-requisitos para promover ajustamentos estruturais bem sucedidos, em outros contextos políticos e institucionais. Os limites dessa abordagem crítica são, no entanto, dados pelo fato de que a questão democrática torna-se residual.

Um dos efeitos mais notáveis desse processo, consiste na forma pela qual a acumulação de saber e de instrumental analítico foi metabolizada e incorporada pelas instituições financeiras internacionais – em seus mapas cognitivos e, especialmente, em seu receituário. A mais relevante para nossos propósitos analíticos pode ser resumida da forma seguinte. Já nos primeiros anos de 1990, o neoliberalismo, que servira de legitimação para as reformas econômicas e políticas na América Latina e nos países pós-comunistas, adquiria feições de *neo-estatismo*. A necessidade de formular um modelo generalizável, universal de desenvolvimento está na origem do que se convencionou chamar “paradoxo neoliberal”: estado forte como condição necessária para a liberalização da economia. Na descrição vívida de Stark & Bruszt (1994):

Enquanto o liberalismo se recupera dos choques administrados pelas sociedades pós-socialistas, novas vozes podem ser ouvidas ... articulando outra solução ... o novo discurso passa a ser agora como estabelecer instituições estatais dotadas de maior coerência, capacidades e coesão ... Enquanto os primeiros experimentos na Europa do Leste caracterizavam-se por ser uma espécie de capitalismo feita por *designers*, essa Segunda Era promete uma espécie de estado construído à base de *design*. A distância não chega a ser obstáculo para transferir o modelo (do Leste Asiático): as comissões do Banco Mundial viajam de Beijing a Budapeste, de Cingapura a Eslovênia, de Taiwan a Talin, com a autorização de “repensar o estado” (Banco Mundial, 1993).

20 Consulte-se o documento que integra a série Long-Term Perspective Study (LTPS) do Banco Mundial – *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, cujo diagnóstico da crise em questão, “criou agitação significativa na comunidade especializada em desenvolvimento”.

Que as novas receitas e planos ... derivem de estados autoritários, parece ser secundário ... No novo debate, o substantivo estado é modificado positivamente pelo adjetivo “forte”. (Stark & Bruszt, 1994).

No entanto, as transformações na ordem política, simbolizadas pelos eventos de 1989, bem como aquelas que se sucederam no Leste Asiático, criaram condições históricas para ampliar a escala em que a hipótese da convergência (antes limitada à América Latina) pôde ser testada no período pós-Guerra-Fria.

As restrições feitas aqui àquela vertente do neoliberalismo, portanto, não dispensam o cientista social latino-americano de resgatar as funções analíticas e os déficits políticos que o campo liberal pode nos ajudar a preencher. Duas questões são vitais nesse sentido. A “transitologia”, segundo a qual deverá prevalecer um único modelo de desenvolvimento econômico e político, centrado no mercado e em um sistema de governo liberal, não tem base empiricamente sólida. Além disso, não resiste aos argumentos teóricos de que se valem alguns de seus críticos, dos quais um dos mais eficazes é a estreiteza de uma perspectiva que passa ao largo de uma das contribuições mais significativas da própria teoria social *liberal*. Os teóricos do liberalismo, como demonstrou Whitehead, empenharam boa parte de seus esforços em tematizar as *incertezas inerentes* à construção da ordem liberal, as fragilidades e, em particular, o *caráter reversível* dos processos conjugados de liberalização econômica com liberalização política.<sup>21</sup>

As tarefas de mapear as incertezas dessa modalidade tão atual de transformação econômica e política; de analisar os dilemas e as contradições que vem marcando os experimentos relevantes hoje, são incontornáveis e cabem a nós. Dessa ótica, impõe-se a análise da dimensão positiva (e não só normativa) daqueles experimentos e, com ela, a tarefa de situar em perspectiva mais abrangente as questões associadas que venho perseguindo: qual o espaço e o lugar da política? Em especial da política democrática? Pois, se não está escrito em lugar nenhum que tais experimentos devam fatalmente “dar certo”; se, além disso, a construção e a reforma institucional têm no ponto de partida estruturas, práticas e formas de interação *políticas* que correspondem a diferentes legados históricos; se o contexto econômico também varia, duas questões se impõem. Primeira, em que medida a necessidade e o conteúdo substantivo das reformas no padrão de relações entre estado e sociedade correspondem a aspirações da sociedade, sendo, portanto, passíveis de serem

---

21 Veja-se sobretudo a reconstrução que faz Whitehead (1993) das diversas correntes que partem do Iluminismo escocês, passando pelas repostas liberais à Revolução Francesa, pelas discussões sobre o caráter excepcional dos EUA, até as reações na Europa Central ao totalitarismo e ao autoritarismo do período de entre-guerras, e até a Democracia cristã e a teoria da dependência na América Latina.

convertidas em metas de ação coletiva? Segunda, considerando-se o alto teor de incerteza que caracteriza experimentos de democratização vulneráveis a crises econômicas, qual a especificidade dos processos de intermediação política e/ou a configuração de atores políticos estratégicos para converter aspirações sociais em metas de ação coletiva; e, finalmente, em propostas de políticas públicas? Ambas perguntas podem ser articuladas em termos de uma só questão. Mesmo que se admita a preeminência de uma meta de ação coletiva comum, compartilhada pelas sociedades envolvidas, a opção por democracia representativa, ou nos termos de Offe, pela democracia liberal constitucional: resumem-se como se faz para chegar do ponto onde estamos para o ponto de chegada desejado? Em um registro deliberadamente positivo: em que medida a observação sistemática dos experimentos latino-americanos autoriza dizer que estamos nesse ou naquele ponto, satisfazendo ou não os requisitos considerados mínimos de democracia – em termos *de governo representativo, sob o império da lei (a garantir a igualdade política dos cidadãos perante ela)*?

\*\*\*

Esse rápido inventário das duas abordagens rivais que, na América Latina, competem pelo estatuto de teorias da mudança social, teve por objetivo apontar os limites de seus respectivos esquemas conceituais no tratamento dos caminhos da periferia. Na versão estruturalista/marxista, a *exclusão* social e econômica é tendência inarredável; o surgimento global da democracia representativa *enquanto regime político*, quando não é ignorada, tampouco chega a introduzir dilemas ou oportunidades para a ação política, versão neoliberal triunfalista, ao contrário, a idéia de *inclusão* da periferia, é implicitamente postulada como parte de um processo de desenvolvimento econômico e político, que tende à convergência dos países relevantes para um modelo (de exportação), único e normativo: fundado em uma economia de livre mercado e em um sistema político liberal. Ambas apoiam-se em pressupostos não problematizados no que se refere à definição e à qualidade da democracia que lhes serve de “modelo”, maximalista ou minimalista; e com o qual confrontam os caminhos da periferia.

Diante dessas alternativas justifica-se, a meu ver, a atitude de ceticismo prudente com que alguns críticos sublinham a afirmação de que estamos sem uma teoria da mudança social satisfatória. De outro lado, ambas apontam para o mesmo problema, ou seja à ambigüidade e, eventualmente, o caráter polissêmico do conceito de democracia, mesmo em seus usos acadêmicos – conceitos a partir dos quais se costuma avaliar o desempenho das neodemocracias latino-americanas.

### 3 RESSIGNIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA E CRISE DO ESTADO

A expansão do número de países em vias de democratização tem levado a uma mudança de perspectiva no que diz respeito à teoria democrática estabelecida – e a seus pressupostos materiais. Estes tem sido objeto da literatura recente em conexão direta com os processos de democratização – na Europa do Sul, na América Latina pós-comunista, bem como no Leste Asiático.<sup>22</sup> Os desafios teóricos e metodológicos, no entanto, tornam-se ainda mais complexos quando se trata de integrar a questão das reformas do estado e, portanto, a reestruturação das relações entre estado e sociedade *enquanto tópico especial da questão democrática*.

Aqui trata-se apenas, de introduzir o novo contexto analítico que serve de moldura à uma proposta de abordagem, que é distinta daquelas apresentadas na sessão anterior e, a meu ver, mais adequada para dar conta da experiência latino-americana, e, em particular, da brasileira. Ela se apoia em tentativas de teorização que têm como referente empírico os países da região.

#### Ressignificação da democracia

Os parâmetros da discussão em torno dos significados estabelecidos do termo democracia vem sendo alterados. Central a essa discussão é o problema dos *critérios de desempenho* através dos quais devem ser avaliadas as “democracias realmente existentes” e, em especial, o caráter mais ou menos democrático dos estados relevantes. Como comparar regimes que se reivindicam democráticos, mas cujas bases sociais e cujas estruturas políticas, sobretudo aquelas que dizem respeito às capacidades do estado, são tão distintas entre si? Há aquelas que correspondem historicamente a um capitalismo de tipo ocidental, embora incompleto e desigual, como nos países da América Latina. Há as que resultaram do desmantelamento das economias de comando do “socialismo real”. Ou, ainda, aquelas nas quais elementos de uma cultura milenar, pré-capitalista, como o confucionismo, podem ser mobilizados como cimento ideológico para dar início às reformas nas relações entre um estado “desenvolvimentista” e sociedades bastante hierarquizadas – maximizando, desse modo as condições de estabilidade política (Taiwan e, possivelmente, Coreia do Sul).

---

22 Veja-se sobretudo Juan Linz & Alfred Stepan (1996); Adam Przeworski (1992).

Os significados atribuídos ao termo democracia tornaram-se, por isso, objeto de problematização. Além das questões controversas suscitadas pela dupla dimensão que é *inerente* ao debate sobre as relações entre estado e sociedade – as dimensões positiva e normativa – apresentam-se dois desafios adicionais. O primeiro diz respeito ao caráter mais ou menos transferível dos critérios de desempenho definidos na teoria democrática estabelecida. Pois esta, como lembra O'Donnell (1998), dando sequência a Dahl, incorpora pressupostos “não examinados, refletindo, ao fazê-lo, as condições prevalentes durante o surgimento e a institucionalização da democracia no mundo altamente desenvolvido”. Daí um movimento de introspecção, que a mudança na escala das democratizações suscita entre os críticos do triunfalismo liberal, também nas democracias dominantes.<sup>23</sup> O segundo desafio tem direção inversa, mas não contrária. Admitir que o(s) conceito(s) de democracia e a própria teoria democrática contêm pressupostos *socialmente situados*, não impede que se possa resgatar um “núcleo duro de significados que é universalmente aplicável e que é essencialmente objetivo” (Whitehead, 1997).<sup>24</sup>

A mudança na problemática relativa às relações entre estado e sociedade, passa pelo processo de ressignificação do termo democracia. Para os fins desse artigo, cabe apenas notar que uma das principais dificuldades dessa tarefa consiste na busca de uma linha de equilíbrio difícil entre duas alternativas indesejáveis. Em uma ponta do espectro, tem-se uma visão objetivista e descontextualizada do que seja democracia, que, por isso, pode incorporar um

---

23 A lista de problemas a seguir, apresentada por Whitehead, reflete bem essa tendência. “Será que o termo ‘democracia’ carrega depois do fim da Guerra Fria exatamente as mesmas conotações que tinha em um mundo bipolar? Será que o núcleo central de significação dessa palavra é realmente idêntica em Chinês ou em Árabe, ao significado em inglês, ou em grego? Será que não faz diferença para a compreensão do termo, se as pessoas ocupam posições radicalmente diferentes em uma hierarquia política (ex.: diferenças de compreensão entre Afrikaners ou ‘Bantus’ em regime *apartheid*; nenhuma diferença de compreensão entre homens e mulheres, ou entre crentes e céticos éticos, em uma teocracia Islâmica)? Como impedir que tons sobrecarregados de valores desestabilizem nosso uso (estabelecido), em um período no qual poder e recursos fluem para aqueles que conseguem se classificar como democratas, e quando aqueles que fazem a classificação não são observadores desapaixonados, mas partes ativamente interessadas?” (p.121).

24 Assim O'Donnell, referindo-se às objeções para aplicar o rótulo democracias a nossos países, dentre as quais se destacariam as violações de direitos básicos e, portanto, a “abdicação da autoridade democrática, justifica um movimento analítico inverso nos seguintes termos: “Todavia ... ao ampliar seu escopo geográfico, a teoria democrática carregou consigo demasiados pressupostos não examinados, refletindo, ao fazê-lo, as condições prevalentes durante o surgimento e a institucionalização da democracia no mundo altamente desenvolvido ... dada a presente gama de variação entre os casos pertinentes, alguns desses pressupostos precisam ser explicitados e submetidos a exame crítico, se quisermos chegar a uma teoria com escopo adequado e com fundamento empírico”. Para a mudança de perspectiva a que me refiro, leia-se também Collier & Levitski (1997) e Whitehead (1997).

teor indesejável de etnocentrismo. Mais grave ainda: em nome do universalismo tende a descartar significados “divergentes”, fazendo caso omissivo justamente das dimensões *subjetivas*, isto é, das aspirações sociais relacionadas ao regime democrático pelas populações locais. Essa dimensão normativa é um dado de realidade inarredável, pois dela dependem as bases de legitimação de governos eleitos, e, mais amplamente, aquilo que Whitehead resume como o “filtro deliberativo da opinião cidadã”. Que ainda é predominantemente nacional. Na outra ponta, há o risco de incorrer em um relativismo historicista, que abdique da tarefa de determinar critérios objetivos de desempenho, esterilizando assim *ab ovo* quaisquer esforços por construir uma teoria da democratização, de alcance médio.<sup>25</sup>

Os experimentos democráticos na América Latina deram origem a um saber socialmente situado cujas características *distintivas* apontam para caminhos já abertos nessa direção. Um rápido inventário da mudança de perspectiva que esse tipo de reflexão representa, bem como dos termos de referência que lhe servem de moldura, é pertinente para os objetivos dessa seção, que podem ser resumidos em termos das seguintes indagações. Em que aspectos, a reflexão sobre os experimentos latino-americanos é pertinente, no sentido de oferecer elementos importantes para construir no futuro uma “teoria” das democratizações? Como e em que ancorar critérios de desempenho *nessas circunstâncias*, derivados de um saber socialmente situado, sem que isso implique em abdicar do “núcleo duro” do termo democracia? Em que isso afeta os lugares da política?

\*\*\*

Uma das marcas registradas da reflexão sobre a América Latina é, como se sabe, o uso do termo democracia qualificado pelo aposto *delegativa, híbrida, eleitoralista*, em que esses adjetivos denotem dois tipos de insuficiências. Respectivamente: os déficits na ordem *política e social*, que impedem credenciar esses regimes como plenamente democráticos; sua vulnerabilidade intrínseca no que se refere à possibilidade de conciliar as metas de consolidação democrática com a natureza das transformações estruturais iniciadas na década de 1980. Para além das diferenças há um par de pontos de convergência entre os vários autores que são cruciais. Suas implicações estendem-se à esfera prescritiva.

---

25 Um dos custos em que se incorre por ignorar essa dimensão decorre, justamente, do fato de que critérios *objetivos de desempenho* podem se constituir em diretrizes/metastas de ação coletiva, e portanto, passarem a fazer parte das dimensões subjetivas/normativas que alimentam as mudanças políticas – sob a condição de que existam lideranças políticas e filtros institucionais para proceder a esse processo de conversão.



Em primeiro lugar, a relação que estabelecem entre a qualidade dessas democracias e *os mecanismos causais* que constituem sua marca de origem, a saber, a profunda crise econômica e social desencadeada pela dívida externa de 1982.<sup>26</sup> Sob esse aspecto, portanto, há uma divergência radical com os diagnósticos do Consenso de Washington, nos quais a crise é referida prioritariamente a fatores domésticos: às diretrizes de política econômica – especialmente as de longo-prazo, isto é, o modelo de industrialização substitutiva centrado no estado e a ordem econômica regulada.<sup>27</sup>

Em segundo lugar, há unanimidade quanto ao caráter transformador das mudanças que se produziram na esfera econômica e política, em particular nas relações entre estado e sociedade – passíveis de serem caracterizadas como “ruptura de época”, equivalente àquela que se sucedeu à crise de 1930 (Torre, 1998). Desse ângulo, o problema é identificado como a crise do paradigma de desenvolvimento econômico e político centrado no estado.

O terceiro denominador comum consiste no esforço por diagnosticar as tensões dramáticas que caracterizaram a dinâmica política desse processo de transformação: entre a lógica e o *timing* da construção democrática e as expectativas das sociedades relacionadas à democracia, de um lado; e, de outro, a lógica e a dinâmica dos ajustamentos econômicos. Daí a ênfase, bastante generalizada, nas condições *efetivas* de governabilidade e a relevância explicativa que adquirem as restrições econômicas e políticas para dar conta dos déficits de governabilidade *democrática* – definidos a partir de critérios, que variam conforme o autor.

Não obstante às diferenças de ênfase, a questão da natureza e da qualidade dos regimes democráticos constituiu o cerne da questão democrática na região, havendo também pouca incompatibilidade em termos substantivos. Como já foi sugerido, O’Donnell (1993, 1998), dá relevo às restrições à universalização do estado enquanto lei, enfatizando, portanto, as diferenças de intensidade com que penetra nas sociedades locais; e, portanto, a carência de “autoridade política democrática”. Já Torre (1993, 1998), partindo dos re-

---

26 Ver a esse respeito, Fanelli, Frenkel, Rozenwurcel (1990); Bresser Pereira (1994) entre os analistas econômicos; para uma crítica dessa perspectiva veja-se Sola (1993) e (1995); e, mais recentemente, Torre (1998).

27 Isso não significa negar a pertinência dos fatores internos, nem tampouco minimizar a importância dos desacertos de política econômica antes e depois dos choques externos, sobretudo o de 1982. Não obstante, estes foram negligenciados como fator explicativo das transformações em pauta na década de 1980 e da natureza dos desafios postos seja para os formuladores da política econômica, seja para as lideranças políticas. O que deve ser explicado em termos de fatores domésticos é a capacidade diferencial de cada país para absorver os choques relevantes – e nesse sentido as condições em que se encontrava cada país na fase imediatamente anterior à crise da dívida externa – das quais os rumos da política econômica são peças importantes.

quisitos impostos pela necessidade de administrar prioritariamente a “emergência econômica”, explora as condições restritivas à institucionalização de controles democráticos sobre os processos decisórios e sobretudo à concentração de poder nas arenas decisórias, confinadas das pressões da política participatória ou competitiva. Malloy (1992, 1993) e mais tarde Conaghan & Malloy (1998) trabalham os dilemas impostos pela interação dinâmica entre crise econômica, social e política, de um lado e democratização de outro, e as novas configurações de atores a que deram lugar. Os problemas de governabilidade democrática seriam estruturais, reportando-se aos dilemas gerados pela justaposição de dois princípios de estruturação das relações entre estado e sociedade. De um lado, as regras formais da democracia representativa, cujos pressupostos arrancam-se de uma tradição liberal incipiente à região. De outro, um sistema político no qual as relações entre estado e sociedade foram estruturadas através de sistemas de representação, sobretudo de um quadro partidário, cujas funções eram predominantemente distributivas (como mencionado em sessão anterior). Para Weffort, um dos principais critérios de avaliação é o contraste entre a democracia política e a situação de *apartheid* social (1993).

Essa lista, dá destaque especial aos autores que compartilham pressupostos críticos na abordagem da qualidade da democracia. A inexistência de qualquer mecanismo que garanta a compatibilização *automática* entre democracia e o processo de liberalização econômica, é o primeiro deles.<sup>28</sup> Por essa razão, a *incerteza, uma categoria chave nas análises do processo de transição democrática, em geral, adquire um novo estatuto em circunstâncias de crise econômica*, sobretudo nos experimentos em que a mudança de regime econômico foi praticamente simultânea à mudança de regime político (Brasil e Argentina seriam os casos típicos). O segundo pressuposto refere-se aos termos de referência aos quais se reportam esses autores. Podem ser resumidos da seguinte forma: a ressignificação do termo democracia deriva da necessidade de explicar as razões do hiato entre as características observadas das “democracias realmente existentes” de um lado; e, de outro, *critérios de desempenho* que integram, em um determinado mix, a dimensão *prescritiva* que é inerente ao termo democracia. Em consequência, os esquemas conceituais através dos quais se procura dar conta das mudanças nas relações entre estado e sociedade se articulam em torno de duas características. A constituição de *um saber positivo*, socialmente situado, baseado no mapeamento dos mecanismos causais e das conjunturas críticas que explicam a “ruptura de época” e

---

28 Para uma análise das formas de interação entre os dois processos no Brasil dos anos 80 e 90, veja-se Sola, 1993 e 1994.

o alto teor de incerteza que caracteriza a construção democrática nos países da região. Ao mesmo tempo, a ênfase nos critérios de desempenho, corresponde à ambição de oferecer respostas para a questão *normativa*: que mudanças nas configurações de atores poderiam produzir resultados superiores àqueles *observados*?

Vista desse ângulo, essa abordagem situa-se no mesmo território em que se desenvolvem os debates contemporâneos sobre as relações entre estado e sociedade (veja-se a respeito Offe, capítulo 4 deste livro). Duas questões de ordem geral continuam centrais para construir teorias da mudança, uma positiva e outra normativa. Em chave positiva, a questão consiste na análise das configurações de atores particulares e nos resultados que sua ação induz. A questão normativa, relevante para a formulação de estratégias de mudança, seria, quais mudanças poderiam promover resultados superiores àqueles *observados*, em termos de critérios de valor especificáveis como paz social, sustentabilidade, justiça social etc.? Ao mesmo tempo, o debate que tem como referente empírico a América Latina introduz uma mudança de perspectiva, cujo ponto de partida foram os desafios impostos pela *junção crítica* representada pela crise dos anos 80, cujo potencial transformador é avaliado em termos *da trajetória* que é específica dos países da região.

Em fins de 1990, as questões relevantes introduzidas por essa abordagem continuam em aberto, embora redefinidas, como se verá – em outra escala de comparação. A relação entre a qualidade da democracia e as modalidades de incerteza dos processos de democratização – vulneráveis às crises nas quais choques externos e fatores internos interagem de forma *dinâmica e também específica* – deixou de ser tópico exclusivo da agenda política e acadêmica latino-americana.

Na próxima sessão, tratar-se-á de incorporar esses avanços, procurando estendê-los ao tratamento de duas questões associadas: como forjar critérios de desempenho que levem em conta o contexto social e as trajetórias específicas de um determinado país ou região, sem que isso implique em abdicar do “núcleo duro” do termo democracia?

#### 4 STATECRAFT E GOVERNABILIDADE NO PÓS-GUERRA FRIA

As modalidades de incerteza que antecederam o processo de transformação das relações entre estado e sociedade têm características distintivas na América Latina, se comparadas seja às modalidades de ajustamento estrutural das democracias dominantes européias, a partir da segunda metade de 1970,

seja àquelas que sucederam às democratizações na Europa do Sul. Tratava-se de um tipo de incerteza radical, em um sentido muito preciso: a vulnerabilidade dos processos de democratização às crises econômicas assumiu as proporções mais extremas de *crise de legitimação do estado*. Em consequência, as tarefas *objetivas* com que se confrontaram as elites governamentais, as lideranças dos interesses organizados e, em particular, a classe política, diziam respeito à própria *natureza* do estado e de suas relações com a sociedade – em circunstâncias nas quais a ordem democrática era um objetivo, não uma realidade. É justamente, nesses contextos, que a distinção entre *statecraft* e governabilidade, introduzida por Malloy (1992) e, mais tarde, explorada em parceria com Conaghan, é pertinente para abordar a especificidade das tarefas *objetivas* de que se fala aqui:

*statecraft* é definida em termos amplos, como a elaboração de regras processuais e de políticas públicas que ordenam e regulam as *relações básicas* entre atores no estado, na sociedade civil, no mercado, *por atores dotados de poder para agir em nome do estado*. Governabilidade, é usado em termos mais restritivos, em referência à capacidade dos governos de resolver problemas através da formulação e da implementação de políticas públicas. Em nosso estudo, os dois principais problemas de *statecraft* nos Andes Centrais de 1980 eram a elaboração de novas regras “democráticas” e a gestão das economias em condições de extrema necessidade (e extremo isolamento) (1998).<sup>29</sup>

Na década passada, eram esses, de fato, os principais problemas de *statecraft* na região. Em que medida essa é uma problemática atual? Em que sentido as modalidades de incerteza que afetam o cenário latino-americano de pós-Guerra Fria, em fins do século, autorizam a adoção dessa perspectiva, no momento em que reformas estruturais e construção democrática parecem ser tarefas em andamento, em fase de consolidação? Considerando-se, sobretudo, ser esse um momento no qual parece ter sido desativado um dos focos de incerteza mais característicos da trajetória explosiva das nossas economias a partir de 1982 – as pressões hiperinflacionárias?

Tomando o Brasil de 1999, como exemplo; mesmo se a solução do hiato fiscal e do hiato externo, além da necessidade de contra-arrestar a ameaça de reindexação, voltam a ser tarefas *objetivas* pendentes, é inegável a transformação ocorrida *nas aspirações sociais* graças à estabilidade econômica introduzida pelo Plano Real. Em *uma chave normativa*, portanto, ao ser credenciada como um bem público prioritário, pela primeira vez na história do país (e da

29 O termo “duress”, no original, tem a dupla conotação de dura necessidade material e do isolamento compulsório de uma prisão. Traduzi, por isso, com os termos necessidade e isolamento.

região) a estabilidade econômica, ganhou estatuto político para assumir, hoje, a forma de uma restrição *habilitadora* que impõe limites claros ao cálculo político eleitoral e ao populismo dos governantes de turno.<sup>30</sup>

Em um contexto democrático, no qual a concorrência eleitoral está garantida, essa dimensão normativa tem claros *feedbacks* sobre a formação da agenda pública – enquanto conjunto de tarefas objetivas, seja de *statecraft*, seja de governabilidade. O fato de que a estabilidade econômica tenha se erigido *em critério de legitimação* de governos eleitos na maioria dos países da América Latina e, também, em *meta de ação coletiva*, transformando profundamente os termos em que se desenvolve a concorrência eleitoral, criando um novo ponto de partida *político* (e não só econômico), seja para lidar com os choques externos recentes seja para redimensionar o problema normativo, de modo a incorporar novas metas de ação coletiva e novos critérios de legitimação. De modo a reformular, também, a questão prescritiva que lhe é associada, ou seja: mudanças na configuração dos atores sociais e sobretudo políticos, quais mudanças nas arenas decisórias e nos parâmetros institucionais do jogo político podem produzir resultados superiores àqueles observados? Dessa perspectiva, essencialmente dinâmica, reabrem-se novos espaços da política através da política.

Discutir a vigência de um tipo de incerteza comparativamente mais extrema no cenário latino-americano de pós-guerra Fria implica em identificar, entre as diferentes modalidades que nos afetam hoje, aquelas diretamente pertinentes para a reconstrução das regras *básicas* que ordenam e regulam as relações entre estado e sociedade. Isso implica em distinguir aqueles que pertencem predominantemente à esfera de *statecraft*, daqueles que incidem sobre as condições *de governabilidade democrática*. Em termos dos atores, essa questão pode ser reformulada da seguinte forma: trata-se de identificar entre os desafios objetivos e normativos com que se confrontam as elites governamentais, a classe política, os atores da sociedade civil equipados para participar da formulação da agenda política, aqueles que requerem capacidades para o exercício de poderes analiticamente distintos, respectivamente, como *rule makers* ou/e como *policy-makers*. (Embora, na prática diferentes conjunturas críticas exijam um *mix* dos dois).

---

30 As evidências a respeito são múltiplas. Veja-se o programa da frente de oposição a Menem (Frepaso), ou os termos do debate eleitoral nas últimas eleições presidenciais e estaduais no Brasil. Em termos ainda mais abrangentes, vale lembrar a revisão dos seus próprios mapas cognitivos pelo bloco opositor chileno que liderou o processo de sucessão de Pinochet: estabilidade econômica e reformas de estado ultra-liberais (em alguns casos), fundamentais para a governabilidade dos atores do campo democrático recém-empossados, foram tratados como tópicos “pacíficos”, no processo de transição democrática chilena.

É possível delimitar três fontes de incerteza – e de instabilidade “constitutiva” – inerentes aos processos de democratização na América Latina, e que se apresentem, hoje, em diferentes combinações e intensidade variável, segundo o país. Na análise que segue, minha referência empírica é o Brasil e a Argentina.

## Os fatores externos

A primeira delas tem a ver com a mudança estrutural nas formas de inserção dos países da América Latina no sistema internacional: o adensamento e a crescente complexidade das relações transnacionais inseparáveis da “globalização”, foi reforçada pelos efeitos das reformas econômicas liberalizantes, levadas a cabo nos últimos quinze anos. Estão dados, portanto, múltiplos mecanismos *causais e forças impessoais*, que passam a incidir mais fortemente sobre o processo de reconfiguração dos atores sociais e também dos estados locais, em termos de uma redução considerável de suas capacidades, seja de governo, seja de proteção dos setores destituídos nas sociedades locais. Como se sabe, na medida em que tais mecanismos operam no sentido de aumentar a vulnerabilidade a choques externos, sobretudo àqueles que têm como epicentro outras economias emergentes, há riscos de *uma trajetória explosiva renovada*, embora em moldes distintos daqueles que prevaleceram na década de 1980. Em termos de políticas públicas, estamos, de novo diante de duas lógicas: os requisitos impostos pela necessidade de adquirir ou de consolidar a credibilidade dos mercados financeiros externos e internos podem entrar em conflito com as bases sociais e políticas internas necessárias para articular uma estratégia reformista *acordada*. Para os propósitos desse artigo, vale lembrar que é dessa estratégia que depende, seja o processo de recapacitação dos estados relevantes, em moldes novos, seja a coesão social necessária para forjar novos critérios de legitimação do estado pela sociedade.

Nessas circunstâncias, um novo fator de desestabilização de expectativas contribui para elevar ainda mais o alto teor de indeterminação que caracteriza as estratégias das democracias dominantes para a América Latina: a crise de autoridade *técnica e política* que afeta as instituições financeiras internacionais, como o FMI, cujos diagnósticos e receituário tem sido objeto de dissenso, tanto nos círculos oficiais em Washington quanto na comunidade acadêmica internacional – na esteira das crises do Leste Asiático e da moratória na Rússia.

A percepção da necessidade de re-estruturar o sistema de Bretton–Woods, com base na criação de instituições reguladoras dos fluxos de capital, dotadas de autoridade para antecipar e contra-arrestar a eficácia destrutiva dos

mecanismos de livre mercado é suficientemente generalizada para dispensar comentários adicionais. O que merece destaque, justamente, é a natureza *política* desse desafio, no sentido de apontar para uma modalidade nova de *statecrafting*. Hoje, como a época de Bretton-Woods, a construção de uma nova ordem internacional, continua sendo um dos *locus* privilegiados da política. Pressupõe a formação de uma instância minimamente legitimada pelos principais atores estratégicos em torno a suas futuras relações – que são de força e cooperação. A questão, aqui, não é, portanto, o espaço da política, mas o lugar de protagonistas latino-americanos nesse espaço – questão que é também do âmbito da política.

Ao mesmo tempo, incluem dimensões da política tão diversas quanto regras processuais que deverão ordenar e regular as relações básicas entre atores (inclusive os estados individuais, e os mercados, mas não apenas eles); formação das arenas decisórias e formas de incorporação de atores tradicionais e emergentes; e um novo *ethos* da responsabilidade. Da ótica das democracias emergentes da região, isso significa bem mais do que um conjunto de objetivos políticos (e reivindicações) para a construção de um ordenamento jurídico capaz de regular e disciplinar a fluxos de capital. É condição externa, para reduzir a tendência à reprodução do hiato fiscal e externo em escala ampliada; a qual, por sua vez, responde pela dificuldade de consolidar reformas pertinentes para o desempenho das democracias. Uma delas é o processo de recapacitação dos estados “nacionais”, no sentido de equipá-los para enfrentar uma das tarefas de *statecrafting* que, até aqui, continua pertencendo a sua esfera de competência: aquelas que afetam a justiça distributiva. A outra, é a estabilização de expectativas sociais, relativas à capacidade do estado de garantir a universalidade da lei – e, portanto, as condições de igualdade política que, como lembra Przeworski, nesse livro, não se cumprem em contextos de crise fiscal do Estado.

## Os fatores internos

Os fatores domésticos, “constitutivos” de incerteza *política* podem ser agrupados em duas categorias abrangentes, conforme correspondem a *duas forças de mudança distintas*. A primeira refere-se à natureza e alcance dos conflitos, a segunda, é de caráter normativo. Diz respeito às aspirações sociais, às qualidades associadas à democracia pelas populações locais. Embora estas tais qualidades tenham sido objeto de ajustamento, já que as expectativas iniciais foram sendo gradativamente redimensionadas “para baixo” ao longo das últimas duas décadas, conservando alguns traços gerais que parecem ser permanentes.

Nas democracias capitalistas avançadas, como se sabe, os atores operam em um ambiente no qual os parâmetros do jogo político-econômico foram estabelecidos. Nas neodemocracias latino-americanas, a formulação de estratégias econômicas e políticas acordadas – condição de governabilidade democrática – desenvolve-se ainda em um contexto político comparativamente conflitivo e, por isso, fluido e movediço, por três ordens de razões. A razão principal é que os conflitos continuam sendo multidimensionais,<sup>31</sup> vão muito além das disputas em torno ao *conteúdo* das políticas públicas e em torno ao impacto distributivo entre perdedores e ganhadores. Estão em pauta a própria natureza das regras que ordenam as relações entre estado e sociedade e as formas de controle democrático do estado. Não obstante os progressos já realizados, os mecanismos de representação, os procedimentos, o formato de arenas decisórias onde se definem as políticas públicas, além de fluidos, constituem eles próprios objeto de conflito.

Diante das forças da “globalização” e da crise de legitimação do estado, o problema da redistribuição de penalidades e de privilégios – inseparável do processo de profunda re-estruturação dos padrões de financiamento e de gastos do estado – torna-se mais agudo. A ausência de qualquer compromisso de classe ou de pacto social envolvendo o processo de redistribuição de penalidades e de privilégios materiais e políticos, é uma limitação adicional à consecução dessas tarefas...

Ali onde essas reformas ficaram pendentes por longo tempo, como no Brasil, este fator se compõe com uma segunda fonte de incerteza, gerada pelas mudanças nos mapas cognitivos, nas insuficiências dos paradigmas em torno dos quais se organizaram historicamente as disputas pelo poder (já mencionados); ou pela erosão da autoridade técnica e política das instituições que definem as condicionalidades “econômicas”.

Uma terceira razão, evidenciada pelos conflitos recentes em torno das políticas econômicas que afetam a questão federativa no Brasil de hoje, por exemplo, é que estas são muito mais abrangentes do que sugerem categorias demasiado gerais como “conflito distributivo” ou “cálculo eleitoral”. Seu componente mais forte é um outro tipo de racionalidade, um cálculo de longo-prazo, do qual nem sempre os principais protagonistas tem plena percepção. O que está em jogo é o *lugar* dos atores políticos – e mesmo dos poderes constitucionais – *na nova ordem*, ainda em construção.<sup>32</sup> Daí a forma e o

---

31 Cf. Malloy & Conaghan (1994, p.13).

32 Essa última reflexão foi melhor desenvolvida em outro lugar, Sola (1993, 1994), a partir de uma análise de Torre sobre as condições específicas do que ele considerava ser pertinente para a análise de governabilidade democrática. Retomo aqui essa idéia justamente para indicar que essa proposta é ainda mais pertinente quando estão em pauta as tarefas mais abrangentes do *statecrafting*.



estilo aparentemente intransigentes das partes envolvidas, e, em particular, a incerteza inerente à construção de qualquer “pacto social”.

Essas são, em resumo, as dimensões *objetivas* do contexto no qual *quaisquer formuladores de políticas públicas* e, em particular, de política econômica, deverão operar. Elas afetam diretamente o caráter do estado, as relações que estabelece com a sociedade, a natureza e o alcance da política.

\* \* \*

As aspirações sociais relativas às qualidades esperadas da democracia contam entre os principais impulsos – normativos – de mudança social. O confronto entre estas últimas e as condições materiais e sociais para sua realização é um momento necessário na construção de critérios de desempenho do regime democrático de que se trate. É inerente a esse tipo de regime a vigência de um hiato permanente entre a democracia como projeto e, portanto, como força “subjéctiva” de mudança, de um lado; e de outro, como experiência efetiva, limitada por restrições de várias ordens.

Mas, a nossa problemática é mais abrangente e complexa. O hiato é de natureza diversa, quanto ao conteúdo e às condições para sua contínua redução. Tem a ver com as modalidades de incerteza que estão na raiz da qualidade considerada deficitária pelos autores já mencionados: “democracias de baixa intensidade”, “poliarquias ou democracias políticas” (apenas), segundo O’Donnell.<sup>33</sup> Podem, além disso – constituir as fontes de uma instabilidade constitutiva do próprio regime político.

Para abordar essa questão, um ponto de partida conveniente é fornecido pelo texto de Offe (neste livro). Entre os impulsos normativos que estariam na origem das democratizações em escala global, ele destaca em primeiro lugar as expectativas sociais relacionadas às virtudes do *constitucionalismo liberal*: que definiriam o “potencial civilizatório da democracia”.<sup>34</sup> Refere-se ao estabe-

33 Seguindo a Dahl (1989, p.221), seriam os seguintes atributos da poliarquia: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito de concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) meios alternativos de informação; 7) liberdade de associação. A estes O’Donnell acrescenta três outros, dois dos quais dizem respeito a limites constitucionais a serem impostos à destituição arbitrária certas autoridades eleitas ou indicadas; (o terceiro seria um território incontestado que defina a população votante).

34 Note-se que, em conjunto com as aspirações mobilizadoras dos processos de democratização – e que estariam na origem da preferência “por alguma versão de democracia”, recobrem as dimensões liberal, democrática e republicana. São elas: 1) Obtenção de direitos, liberdades e de uma linha de demarcação entre o que é contingente, por depender do resultado do processo político e dos conflitos de interesse que dele fazem parte, de um lado, e de outro o que não pode ser objeto de tais conflitos por estar enraizado constitucionalmente.

lecimento de uma “nítida linha de demarcação entre aquilo que é o resultado contingente do processo político e dos conflitos de interesse que o caracterizam”, de um lado; e, de outro, “aquilo que não pode ser objeto de conflito, porque está enraizado constitucionalmente”. Sob esse aspecto, o regime democrático encerraria a promessa do “caráter não violento, limitado e civilizado do conflito político, (bem como) o caráter incremental da mudança”.<sup>35</sup>

Em que medida isso se aplica à América Latina dos anos 90? Enquanto valores sociais e critério de legitimação dos governos eleitos, o liberalismo constitucional (tal como a democracia representativa) são conquistas recentes, a partir de um processo de aprendizagem política durante o regime autoritário. Representam, por isso mesmo, ainda hoje, mais um impulso transformador do que o resultado de um processo de estabilização das expectativas. A fluidez da linha demarcatória entre as duas jurisdições mencionadas, visível especialmente nos experimentos brasileiro e argentino, está a indicar uma tarefa por ser cumprida, mesmo do ponto de vista das conquistas de *caráter liberal*. Ambos ilustram bem dois aspectos do mesmo problema. De um lado, em termos substantivos, as constituições representam uma obra em aberto, objeto de conflitos e matéria de *statecrafting*. Envolvendo diretamente a classe política e os demais atores credenciados para agir em nome do estado. De outro, mesmo princípios constitucionais incontestáveis não estão ainda enraizados socialmente – fato que reflete, de outro ângulo, a inefetividade do estado enquanto lei. Tais experiências indicam ser esse um dos componentes típicos de uma ordem liberal, apenas um objetivo transformador – que aponta para um problema político, não uma realidade.<sup>36</sup> A magnitude do hiato entre o que pode e o que não pode ser objeto de conflito, porque “enraizado constitucionalmente”, portanto, confirma em outro registro, o não cumprimento de uma *outra tarefa liberal*: o déficit de estado democrático registrado por O’Donnell, e retomado por Przeworski, isto é, como efetividade universal da lei, seja na proteção dos direitos civis seja na imposição de critérios de responsabilização.

Em perspectiva histórica, no entanto, essas virtudes liberais associadas à democracia superpõem-se a outras mais enraizadas socialmente, que refletem

---

2) Concretização da hipótese da paz internacional em bases democráticas; 3) Progresso social, na medida em que aparece como o regime que melhor serve aos interesses dos menos privilegiados; através da promoção de direitos positivos, ou direitos sociais, e, em termos mais gerais, crescimento, prosperidade e justiça social; 4) A realização do ideal republicano, de transformar súditos em cidadãos, isto é, agentes comprometidos com e capazes de empregar seus recursos cognitivos e morais de forma deliberativa, para resolver problemas políticos, e eventualmente através de ação orientada pelo “bem público”.

35 Sob uma condição, no entanto, “que seja implementado no dia-a-dia, pela operação do sistema judiciário”.

36 Veja-se Oliveiros Ferreira (1998).

critérios mais substantivos de desempenho. Desenvolvimento econômico acelerado, redistribuição de renda e progresso social, entendido como universalização de direitos sociais (e não só civis e políticos), proteção dos destituídos: são parte integrante do ideário *político* da região.

Esses critérios deitam suas raízes em um contexto no qual democracias de massa foram se constituindo a partir de sociedades estratificadas, nas quais dois desafios passaram a integrar a agenda política das elites governamentais e da classe política em geral: o desenvolvimento econômico e a incorporação das massas trabalhadoras ao sistema – político e econômico. O campo democrático na América Latina nasceu, portanto, sob a égide de um outro impulso transformador. Em uma perspectiva comparada, podem ser descritas como tipicamente “social-democratas”. Daí duas características distintivas. Em primeiro lugar, nossa trajetória – e nosso horizonte – difere profundamente daqueles que moldaram as aspirações sociais do liberalismo clássico: no qual os únicos propósitos legítimos do governo seriam: governo representativo, império da lei e estabilidade de preços.<sup>37</sup> A constatação de que tarefas liberais e social-democratas, somadas, combinam-se na agenda pública latino-americana, obriga a incorporar como um problema típico da região *a magnitude e a natureza* do hiato entre o conteúdo dos impulsos transformadores de caráter normativo, de um lado e, de outro, as condições materiais e sociais para reduzi-lo. Sem isso, torna-se inviável construir, em bases realistas, critérios de desempenho socialmente situados. A segunda característica relaciona-se à anterior: a concentração em uma mesma agenda *política* de tarefas de reconstrução das relações entre estado e sociedade, que nas democracias capitalistas desenvolvidas, constituíam tarefas que puderam ser resolvidas em outra ordem e de forma incremental ao longo dos séculos.<sup>38</sup> Isso reintroduz a questão, do *timing* e da seqüência efetiva dessas tarefas, enquanto um dos problemas singulares de reinvenção do estado em nossa região. Em outros termos, aquele hiato pode ser representado como um dos desafios *políticos prioritários*, que espera resposta de múltiplos atores, desde aqueles credenciados para agir em nome do estado até a classe política em geral, ou ainda dos setores da

---

37 A diferença é definida por Whitehead (1993) assim. “Mas, as doutrinas do liberalismo clássico originaram-se em condições sociais muito diferentes daquelas que prevalecem na América do Sul. Pequenos círculos racionalistas, em uma Europa analfabeta, supersticiosa e paroquial, podem ter deduzido sua idéia de liberdade humana ... de propriedades supostamente inerentes à natureza humana: mas, muitas vezes eloqüentes das sociedades de massa altamente estratificadas da América Latina não estarão satisfeitas com este inventário tão pobre das aspirações populares, ou com visão tão negativa do que seja o escopo da ação social coletiva”.

38 Veja-se, a propósito Wanderley Guilherme dos Santos, “A Gênese da Ordem”. In: *As Razões da Desordem*, p.11-28.

sociedade civil com capacidade para definir a agenda pública. Dessa perspectiva, o problema relativo à construção de critérios de desempenho específicos para as neodemocracias relevantes, deve ser colocado também em termos das modalidades de intermediação política específicas. Em contextos de alto teor de incerteza, como procurei indicar, as tarefas governamentais vão muito além daquelas abarcadas pela noção de governabilidade, ou seja, de *policy-making*. Abrangem também aquelas que são típicas de *rule-making*: necessárias para forjar regras processuais e políticas públicas que afetam as *relações básicas* entre estado, sociedade civil e mercado. Se for assim, que diferença faz para as modalidades de intermediação política?

Uma outra implicação teórica desse argumento. A tarefa de definir critérios de desempenho adequados acaba tendo um impacto retroalimentador sobre a própria teoria democrática estabelecida. Pois obrigam à revisão de um de seus pressupostos julgados universais: aquele relativo à *seqüência* em que se apresentam as tarefas democráticas para os atores engajados na reestruturação das relações entre estado e sociedade. A julgar pela experiência dos países latino-americanos, muitas das tarefas liberais esperam por ser cumpridas, mesmo depois de efetivada a conquista dos direitos políticos: em uma ordem histórica que é, portanto, distinta daquela que caracterizou a experiência das democracias dominantes; e também daquela pressuposta na teoria democrática ... Se é assim, como sugere O'Donnell, referindo-se à necessidade de rever a teoria democrática, ainda insuficiente como teoria geral, por não abranger essa problemática típica das democratizações na América Latina “ quando aplicada (a esses casos) ... a suposição implícita da efetividade dos direitos civis e da *accountability*, feita pela maioria das teorias da democracia existentes, é insustentável ... Em vez disso ... a ausência ou a marcada fraqueza desse componente, assim como do republicanismo, deve ser problematizada explicitamente por qualquer teoria que pretenda abranger todas as poliarquias existentes”.

#### 4 CRITÉRIOS DE DESEMPENHO SOCIALMENTE SITUADOS?

A relação entre a vulnerabilidade das democracias latino-americanas aos abalos de ordem econômica e as crises de legitimação do estado desde a década de 1980 traduziu-se também em sucessivos ajustamentos nos mapas cognitivos, nas aspirações sociais e nos critérios de legitimação através dos quais a opinião cidadã manifesta as qualidades esperadas da democracia. Também na América Latina de pós-Guerra Fria, as *concepções de “bom governo” – continuaram sendo assimiladas à “boa gestão da economia”*. Com a diferença de

que deixou de ser exclusiva da região, já que é traço característico de outros experimentos de democratização. Como situar-se ante isso? Seria prematuro tentar contrapor essa experiência a um “núcleo duro” de significados a ser atribuído ao termo democracia, já que este último é objeto de revisão teórica, ainda incipiente. Mas é possível tomar como ponto de partida, um dos critérios que servem de âncora a esse conceito, nos termos sugeridos por Whitehead, a saber, invocando a “corte de arbitragem que policia os limites desse conceito, sem jamais pronunciar um veredicto irrevogável – o filtro deliberativo da opinião cidadã”. Essa formulação é especialmente conveniente em nosso caso: não só pelo dinamismo e pela velocidade das mudanças relevantes para a constituição desse filtro nas condições de incerteza que nos caracterizam; mas também porque é ela própria um componente central do processo de reinvenção do estado. Nas circunstâncias especificadas, isso obriga a flexibilizar os próprios critérios de desempenho de nossas democracias, de uma perspectiva mais dinâmica – e mais tolerante.

Nessa linha, como primeiro passo, vale perguntar: será que as evidências relativas à prioridade atribuída à boa gestão da economia podem ser interpretadas como sintomas de um vezo “economicista”, como querem alguns analistas políticos? Minha hipótese é de que não. Há, de partida, o argumento republicano que inclui entre os direitos do cidadão o direito de ter um governo eficiente. Nas circunstâncias de extrema incerteza isso significa apenas um deslocamento do foco analítico: o exercício desse direito está sendo interpretado como dependente da “boa gestão da economia”, em maior medida do que em circunstâncias normais (qualquer que seja o conteúdo atribuído a essa fórmula). Esse estado de coisas remete a um dos lugares específicos da política nas sociedades latino-americanas, hoje. Ali, onde estabilidade dos preços converteu-se em bem público prioritário; ali onde chegou a se constituir critério de legitimação de vários governos da região; e, tal como o crescimento econômico, o emprego e a distribuição de renda converteu-se em uma das metas de ação coletiva; onde estratégias econômicas determinam os termos em que se define a disputa pelo poder: estamos instalados – confortavelmente – em um dos espaços privilegiados da vida política. Na América Latina, pelo menos.<sup>39</sup> Em resumo, confirma-se o *mix* de aspirações sociais, que contém ingredientes da tradição democrata e da tradição liberal.

---

39 As questões que se colocam para o analista político, nesse registro, são outras. Como, e em que termos redefinir o espaço da política em tempos de extrema incerteza econômica? O que os economistas e decisores (em qualquer lugar do espectro ideológico em que se situam, bem como a literatura especializada) implicitamente postulam como “boa gestão da economia”? Levando-se em conta que a noção de bom governo tem tradicionalmente por correlato a noção de “boa sociedade”, à qual se quer chegar, ou que se visa construir: qual a representação que fazemos dela todos aqueles que se empenham apresentar soluções eficientes em termos da “boa gestão da economia”?

Assim, também no *que se refere ao padrão de relações entre estado e sociedade*, é a superposição da segunda tarefa histórica sobre a primeira, que aponta para a reconfiguração das qualidades esperadas da democracia, em tandem com as reconfigurações do social. Dito de outro modo: o estado como *autoridade política democrática* e como poder público capacitado para garantir a universalidade e impessoalidade da lei, pelo território de sua jurisdição, superpõe-se à expectativa relativa ao papel do estado como *um dos agentes estratégicos de mudança social*. Nessa acepção, é obra em aberto, como aponta Castells neste livro.<sup>40</sup>

O caráter poliédrico dos interesses afetados e dos conflitos resultantes nesse contexto de incerteza institucional e econômica tem várias implicações que podem ser úteis para encaminhar melhor a questão dos critérios de desempenho socialmente situados. A primeira delas é a centralidade do problema de *statemanship*, um termo que tem a vantagem de recobrir aspectos da liderança política que são bem mais ricos e abrangentes do que a categoria pretensamente mais geral de “coordenação política”. Porque é mais adequada às exigências impostas pela necessidade de reinventar as regras básicas que ordenam as relações entre estado e sociedade nas circunstâncias de instabilidade econômica. Não se trata de tarefa rotineira, que consiste em mobilizar recursos de poder a partir de instituições dadas e consolidadas. Depende de *balancing acts* constantes e reiterados.<sup>41</sup> O que não deixa de ser paradoxal, pois o objetivo do processo de institucionalização é justamente o de criar as bases para a rotinização das soluções para os conflitos de que se trate, o que pressupõe o reconhecimento (e a aquiescência) da legitimidade dessas decisões pelas partes em jogo...

Fica evidente, portanto, que as virtudes que se requer sejam exercidas nesses contextos em que se aplica a noção de *statecraft*, correspondem a situações de *excepcionalidade, a junções críticas em uma determinada trajetória*.<sup>42</sup> Essas virtudes correspondem a necessidades e tarefas objetivas, mas podem estar ausentes no momento em que mais são necessárias. Pressupõe a constituição de uma *classe dirigente*, a partir da classe política que nos é dada historicamente, e que não é idêntica a esta última. Uma classe dirigente, nos termos definidos por D’Alema. Aquela capaz de formular um projeto e uma estratégia unitárias do país de que se trate; capaz de incorporar, sem ignorá-los,

40 Veja-se Castells, neste livro, cujo artigo aponta para as tarefas de reinvenção do estado postas pelo proceso de globalização tecnológica e econômica.

41 Veja-se a propósito do uso desse conceito para a análise da experiência brasileira recente de estabilização econômica, Sola & Kugelmas (1997).

42 É mais uma das razões a serem acrescentadas para justificar a adequação a nossas circunstâncias do tipo de abordagem “*path-dependent*”, que segundo Pierson é ainda mais apropriada para a análise política do que à análise econômica, na qual melhor se estruturou.

os projetos em conflito; comprometida com a ampliação do escopo da política participatória e com o processo de integração política regional: *mas, enquanto classe dirigente, não se reduz a um registro passivo da “sociedade civil”*.<sup>43</sup>

O segundo conjunto de indagações deriva disso. O problema de identificar a rota pela qual se define um determinado padrão e uma determinada seqüência de interação *bem-sucedida* entre reformas estruturais liberalizantes e democratização, traz para a agenda pública a questão da dosagem, do ritmo e dos *trade-offs* entre umas e outras, *trade-offs* viáveis política e economicamente. Essa é, justamente, uma questão empírica para o analista e um problema prático para quem exerce o poder e a responsabilidade de governo. Isso não impede o recurso a uma categoria geral que permita identificar melhor o estágio em que se encontram as experiências de compatibilização entre esses dois processos e, em particular, as reformas do estado, para avançar na formulação de critérios de desempenho suficientemente dinâmicos.

A categoria de *threshold of crisis*, sugerida por Laurence Whitehead a partir da experiência latino-americana, oferece um termo de referência conveniente – e suficientemente objetivo – para traçar a linha divisória entre uma situação de “excepcionalidade” e outra que lhe sucede, na qual a principal tarefa de *statemanship* consiste no esforço de estabilizar as expectativas econômicas e políticas. Adaptando a noção de “limiar da crise” à nossa problemática seria possível admitir que abaixo desse limiar, o gradualismo e a negociação dos conflitos seriam as formas mais eficazes de reconciliar participação política com reformas (econômicas e/ou de estado). Mas, para além dele, métodos de *policy-making* incrementais e baseados em consultas devem ser substituídos por uma reestruturação mais radical, que requer maior centralização da autoridade.<sup>44</sup>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M. H. T. de. (1996) Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v.39, n.2.

43 Veja-se D’Alema, entrevista a Umberto Eco, na revista *Il Ponte*, antes de sua ascensão a Primeiro Ministro. A crítica de D’Alema à redução do papel da classe política a registro passivo seja da opinião pública, seja da “sociedade civil”, tem na origem a crítica ao uso instrumental que fez dessa última Berlusconi para justificar sua suposta condição de porta-voz dela, estabelecendo uma relação direta entre ele e a sociedade civil. Mas é especialmente útil em nosso caso. Como alerta para a desqualificação dos processos de representação e da capacitação dos poderes que, como o Legislativo e o Judiciário, são decisivos para a conversão de poliarquias em democracias.

44 Cf. Whitehead (1994, p.1372).

- ARRIGHI, G. (1996) *O Longo Século XX*. São Paulo: Contraponto, Editora Unesp.
- BRAUTIGAN, D. (1991) *Governance and Economy. A review*. World Bank, Working Papers (WPS 815, dezembro). Policy and Review Department of the World Bank.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1996) *A Reforma do Estado nos anos 90. Lógica e Mecanismos de controle*. (Mimeogr.).
- \_\_\_\_\_. (1996) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- COLLIER, D., LEVITSKI, S. (1997) Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, n.3, p.39, p.430-51.
- \_\_\_\_\_. (1998) *Reforma de Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: ENAP, Editora 34.
- CHESNAIS, F. (1996) *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.
- CONAGHAN, C. M., MALLOY, J. (1994) *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- D'ALEMA, M., 1998 "Um projeto político e cultural". *Entrevista a Humberto Eco, Il Ponte*.
- \_\_\_\_\_. (1998) Um projeto político e cultural. *Entrevista a Humberto Eco, Il Ponte*. (Mimeogr., a sair no próximo número da *Novos Estudos*, Cebrap).
- DUPAS, G. (1998) A Lógica da Economia Global e a Exclusão Social. In: *Revista de Estudos Avançados*, v.12, n.34.
- \_\_\_\_\_. (1999) *Economia Global e a Exclusão Social*. São Paulo: Paz e Terra.
- FANELLI, J. M., FRENKEL, R., ROZENWÜRCEL, G. (1994) Growth and Structural Reform in Latin America: Where we Stand. In: SMITH, W., ACUÑA, C., GAMARRA, E. (eds.) *Latin American Political Economy in the Age of neoliberal reform, Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990's*. North-South Center, New Brunswick: Transaction Publishers.
- FERREIRA, O. S. (1998) Emendar, emendar, emendar. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 16 out.
- HAGGARD, S., KAUFMAN, R. (eds.) (1992) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- KAUFMAN, R. Review Essay: Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Post-Socialist Countries. (Mimeogr.).
- KISSINGER, H. (1998) FMI não está apto a lidar com a crise. *O Estado de S.Paulo*. São Paulo, 4 out.
- KURZ, R. Ditadores democráticos. Líderes social-democratas da Europa valem-se de um populismo marqueteiro e representam a derrocada histórica da política. Caderno Mais, *Folha de S.Paulo*. São Paulo, 21 fev. 1999, p.8.
- LAFER, C. FHC, presidente e intelectual. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, 10 out. 1998.
- LINS, J., STEPAN, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- MALLOY, J. M. (1992) Política Econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais. In: SOLA, L. (org.) *Estado, Mercado e Democracia*, São Paulo: Paz e Terra.



- METTENHEIM, K., MALLOY, J. (eds.) (1998) *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- O'DONNELL, G. (1993) On the State, Democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, v.21, n.8, p.1355-69.
- \_\_\_\_\_. (1998) Poliarquias e a (In)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, jul. 1998, v. 51, p.37-61.
- PIERSON, P. (1996) Path Dependence and the Study of Politics. Paper presented at the meetings of the American Political Science Association, San Francisco, September. (Mimeog.).
- POMPEU DE TOLEDO, R. (1998) *O Presidente Segundo o Sociólogo, Entrevista de Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Companhia das Letras.
- PRZEWORSKI, A. (1991) *Democracy and the Markets, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SALLUM JR., B. (1996) *Labirintos. Dos Gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec. cap.2.
- SALLUM JR., B., KUGELMAS, E. (1993) O Leviatã Acorrentado. In: SOLA, L. (org.) *Estado, Mercado, Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- SANTOS, W. G. dos. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- SMITH, W. C., MESSARI, N. Democracy and Reform in Cardoso's Brazil: Caught Between Clientelism and Global Markets? *The North-South Agenda Papers*, v.33, September 1998.
- SOLA, L. (1993) Estado, Transformação Econômica e Democratização no Brasil. In: *Estado, Mercado, Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (1994) Il Piano Real e la Vittoria de Fernando Henrique Cardoso. *América Latina Bologna*, v.3, ano1, nov.
- SOLA, L., KUGELMAS, E. (1996) *Statecraft, Incerteza Econômica e Instabilidade Política. O Brasil em Perspectiva Comparada*. In: DINIZ, E. (org.) *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- \_\_\_\_\_. (1997) *Statecraft, Liberalização Econômica e Democratização. Questões teóricas à luz da experiência Brasileira*. Paper apresentado ao XXIII Congresso da Latin American Studies Association, Guadalajara – 17-22 abril.
- SOLA, L., PAULANI, L. (1996) (org.) *Lições da Década de 1980*. São Paulo: Edusp.
- STALLINGS, B. (1992) International Influence on Economic Policy: Debt Stabilization and Structural Reform. In: HAGGARD, S. e KUFMAN, R. (eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- STARK, D., BRUSZT, L. (1994) Restructuring Networks in the Transformation of Postsocialist Economies. Paper apresentado no Seminário Internacional sobre Liberalização Econômica e Democratização. Rio de Janeiro, 24-26 jun. (Mimeogr.).
- STARK, D., BRUSZT, L. (1998) Enabling Constraints: Institutional Sources of Policy Coherence. In: *Postsocialist Pathways, Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge University Press, p.108-203. Versão em Português: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, # 41.

- STIGLITZ, J. (1998) *Redefining the Role of the State, What should it do? How should it do it? And How should these decisions be made?* World Bank.
- TORRE, J. C. (1998) *El Proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- TAVARES DE ALMEIDA, M. H. (1996) Pragmatismo por Necessidade: Os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v.39, n.2.
- WEFFORT, F. (1993) *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras.
- WHITEHEAD, L. (1993) On Reform of the State and Regulation of the Market. *World Development*, v.21, #8, p.1371-1393.
- . (1997) The vexed issue of the meaning of “democracy”. *Journal of Political Ideologies*, v.2, n.2, p.121-35.
- . (1996) (org.) *Lições da Década de 1980*. São Paulo: Edusp.
- . (1996) *Statecraft, Incerteza Econômica e Instabilidade Política. O Brasil em Perspectiva Comparada*. In: (org.) *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio: IUPERJ.

### 3 SOCIEDADE CIVIL: SUA DEMOCRATIZAÇÃO PARA A REFORMA DO ESTADO

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA<sup>1</sup>

Desde o momento histórico em que surge o Estado moderno, o problema da relação entre o Estado e a sociedade torna-se central para a sociologia e a ciência política. Enquanto predominavam formas pré-capitalistas de produção, nas quais o mercado não era ainda o mecanismo institucional básico de coordenação econômica e de apropriação do excedente, a esfera pública não se distinguia da esfera privada, e o problema da afirmação do Estado perante a sociedade, ou, inversamente, desta sobre o Estado, não se colocava. Quando essa separação torna-se clara, o primeiro problema que surge é o da construção e consolidação do Estado nacional ante a uma sociedade fragmentada e oligárquica. Esta foi uma luta que durou séculos na Europa, e nos países em desenvolvimento só terminou neste século. Nesse processo temos, em um primeiro momento, a luta de uma burguesia liberal contra a aristocracia e, em um segundo, a da burocracia socialista contra a burguesia. Enquanto essas duas lutas se travavam sem vitoriosos e vitoriosos tão nítidos quanto muitos esperaram, no nível da sociedade, uma sociedade civil se afirmava perante o Estado e, no nível do Estado, os regimes autoritários eram substituídos por regimes democráticos.

Mais recentemente, a partir dos anos 70 deste século, o Estado, já consolidado em relação à sociedade, entra em crise fiscal, ao mesmo tempo que sua

---

1 Agradeço aos participantes do seminário “Sociedade e Reforma do Estado”, particularmente a Adam Przeworski, Boaventura de Souza Santos, Klaus Offe e Manuel Castells pelas sugestões contidas em seus trabalhos e apresentações. E agradeço em especial a Nuria Cunill Grau por seus valiosos comentários.

estratégia de intervenção no econômico e no social é colocada em questão. Diante da crise, que se acentua pelo processo de globalização, torna-se prioritário reformar ou reconstruir o Estado, ao mesmo tempo que se amplia o papel do mercado na coordenação do sistema econômico. Mas quem será o agente da reforma? Ainda o próprio Estado ou a sociedade civil? E, nesse segundo caso, o que se deve entender por sociedade civil? Além disso, se seu papel maior é reconstruir o Estado e torná-lo mais democrático, não necessitaria ela própria fortalecer-se e democratizar-se, ser, além de agente da reforma objeto de autodemocratização? Pode-se falar em um processo de democratização da sociedade civil por sua própria iniciativa ou será através da sua interação com o Estado que esse processo se dá? Por outro lado, na relação entre Estado e sociedade, o problema da afirmação do Estado ante oligarquias locais, que tanto interessou aos estudiosos do assunto no passado, é ainda importante, ou perdeu grande parte de sua relevância dado o avanço do capitalismo e da democracia, e agora o problema fundamental é o da afirmação da sociedade civil perante o Estado? São estas as questões que se procurará responder neste trabalho, ao analisar as relações entre a sociedade civil e o Estado.

No passado, o agente da reforma ou da mudança foi sempre uma elite oligárquica de caráter aristocrático e religioso, que assumia o controle do Estado e se impunha ao resto da sociedade. Nesse caso, podemos afirmar que o Estado, confundido com a elite oligárquica, é o agente. Foi Marx quem propôs a inversão completa do problema, primeiro, ao afirmar que o Estado era uma superestrutura da base econômica existente na sociedade; segundo, ao sugerir que o agente da mudança fosse o proletariado e sua vanguarda intelectual e política. Ao falar em vanguarda, entretanto, abriu espaço para que, na prática, o ideal hegeliano de transformar o Estado e sua burocracia no agente da história prevalecesse no campo da esquerda. Enquanto isso, a direita incluía a burguesia entre as elites responsáveis pela mudança. No limite, os representantes mais extremados das duas visões imaginavam o desaparecimento do Estado, em um caso substituído por um mercado auto-regulado; em outro, por uma cooperação generalizada em uma sociedade sem classes. Deixando de lado esses extremos, que podemos considerar tanto utópicos quanto terríficos, é significativo que nenhuma das duas teses considerasse que a democracia estava se transformando, no século XX, no regime político dominante, e que nesse quadro as teorias elitistas, sejam de base aristocrática e burguesa, sejam de base burocrática e proletária, perdiam força, enquanto o conceito de uma sociedade civil democrática passava a ser cada vez mais importante. Não era ainda o povo, em que cada cidadão é igual aos demais no exercício de seus direitos, que assumia o papel de agente da história, mas uma sociedade civil ampla e complexa, na qual o espaço para o debate e para a participação de um número crescente de cidadãos aumentava de forma dramática.

Este mesmo fenômeno pode ser observado por um outro ângulo. Enquanto os regimes democráticos tendiam a se tornar universalmente dominantes e a globalização impunha novos desafios aos Estados nacionais, o Estado, enquanto organização e ordem definida legalmente, entra em crise no anos 70. Depois de um período de exacerbação ideológica, em que se pretendeu reduzir o Estado ao mínimo, o projeto de reformar ou reconstruir o Estado tornou-se um tema central em todo o mundo nos anos 90. Tornou-se claro que a crise do Estado social-burocrático, nas suas três formas principais (o Estado do Bem-Estar, o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista) era endógena, não podendo ser ignorada, como queria a velha esquerda burocrática, nem servir para se voltar a soluções do século XIX, como pretendeu a nova direita neoconservadora ou neoliberal. Diante da crise do Estado e do desafio representado pela globalização, a sociedade civil de cada país democrático demonstrou que desejava redefinir o papel do Estado mas não reduzi-lo ao mínimo, e sim fortalecê-lo, para que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais. Dessa forma, diante de desafios e transformações sociais que a aceleração vertiginosa do progresso tecnológico acentuava, em um quadro de maior democracia acompanhado por desequilíbrios sociais crescentes, a sociedade civil assumia um papel estratégico na reforma das instituições básicas: do Estado e do mercado. Mas, para exercer esse papel e assim aprofundar a democracia, ela própria estava tendo de mudar e aprofundar a sua democracia interna.

Resumi nestes três parágrafos iniciais minha visão sobre as relações entre sociedade civil, Estado e mercado neste fim de século. A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado. Em uma perspectiva política, sociedade civil e Estado somados constituem o Estado-Nação ou o País; em uma perspectiva sociológica, formam a sociedade ou o sistema social.<sup>2</sup> Mas da mesma forma que podemos pensar na sociedade civil e no Estado constituindo o Estado-Nação ou a sociedade, podemos pensar que Estado e sociedade são dois conceitos abrangentes, um enfatizando

---

2. Uso a expressão “Estado-Nação” porque é consagrada na teoria política, embora julgue a expressão “País” mais adequada, porque mais neutra, para indicar uma sociedade politicamente soberana. “Estado-Nação” foi uma invenção ideológica do absolutismo para justificar a unificação de várias nações (comunidades compartilhando a mesma raça, língua e tradições) sob um único Estado, que pertencia à nação dominante no país em formação, e sugerir que havia ali apenas uma nação.

o regime político, o outro, a organização social. Giddens (1985, p.17), por exemplo, usa a expressão “aparelho de Estado” quando designa os órgãos administrativos do governo, e “sociedade” quando se refere ao sistema social abrangente. Eu uso “Estado” para designar o aparelho administrativo e o sistema constitucional-legal que organiza ou regula a sociedade, e Estado-Nação ou sociedade para designar respectivamente o sistema político e o sistema social que engloba o Estado e a sociedade civil em um determinado território. Nessa perspectiva, o Estado-Nação e a sociedade são, respectivamente, realidades políticas ou sociais concretas, enquanto Estado e mercado são as duas instituições fundamentais das sociedades contemporâneas.

Entre a sociedade, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro, temos a sociedade civil. O mercado, que inicialmente era local, tornou-se nacional, e hoje é crescentemente mundial. Como ocorre com todas as instituições, “são construídas no processo de interação humana e preexistem os seres humanos a cuja ação dão forma” (Storper, 1998, p.4). Ou seja, são produto da liberdade humana e regulam essa liberdade. Já a sociedade civil, como entidade intermediária, embora também possa ser subsidiariamente pensada em termos de instituição, está aqui sendo vista como o agente ou ator social concreto ou real.

Quando pensamos nas relações entre sociedade e Estado neste fim de século, temos que ter claro que o século XX foi um tempo de mudanças revolucionárias, que não autorizam nenhuma volta ao passado. Nem a volta ao século XIX e ao Estado Liberal pretendida pelos neoliberais, nem a volta ao século XX e ao Estado Social-Burocrático, desejada pelos social-democratas de todos os matizes. Não é possível pensar no *laissez faire* depois que o século XX demonstrou de forma tão clara a potencialidade da intervenção do Estado, como não é possível pensar em um Estado produtor de bens e serviços depois que esse mesmo século deixou evidente as limitações dessa intervenção. Não é possível contar apenas com o mercado para coordenar as economias capitalistas complexas em que vivemos, como não é viável imaginar que o Estado possa desempenhar esse papel majoritariamente. E não é mais possível se pensar em empregar métodos autoritários em nome do desenvolvimento econômico ou da justiça social. Neste século que está terminando, a democracia estabeleceu-se como o regime político dominante, não porque garanta a liberdade (isto está na própria definição de democracia) nem porque seja o melhor caminho para alcançar uma maior justiça social, mas porque, afinal, revelou-se, neste século, o regime mais capaz de manter a ordem e promover o desenvolvimento econômico. Antes a democracia podia já garantir melhor a liberdade e a justiça social, mas revelava-se um regime político instável. Foi apenas com a emergência do capitalismo liberal, quando a apropriação do excedente pode ser feita via mercado, sem o uso direto da força,

que as classes dirigentes aceitaram a pressão das classes médias e dos trabalhadores organizados por um sistema democrático.

Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade: a primeira, para regular ou coordenar toda a vida social inclusive estabelecendo as normas do mercado; a segunda, para coordenar a produção de bens e serviços realizada por indivíduos e empresas. Sendo instituições, Estado e mercado são criações da sociedade, são extensões da vida social, que precisam, a cada instante, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas. A questão, portanto, quando discutimos as relações entre sociedade, Estado e mercado, é saber – dadas as condicionantes do momento histórico – quais os agentes sociais com capacidade de empreender a reforma. Nesta *demarche* é preciso ter claro que a sociedade ou o sistema social é uma categoria sociológica, é um dado da realidade social, enquanto o Estado e o mercado são instituições: o Estado, a instituição política por excelência, e o mercado, a instituição econômica.

Podemos, por certo, pensar no Estado – seus políticos e sua burocracia – como um ator de mudança social. Em um primeiro momento, a partir da consolidação do Estado, foi isso que ocorreu. É conveniente, entretanto, distinguir os agentes políticos oligárquicos que, a partir do Estado, se colocam acima da sociedade – o que foi próprio dos regimes despóticos do passado e está ainda presente nos regimes autoritários de hoje – daqueles agentes que agem a partir da própria sociedade, estruturados informalmente enquanto sociedade civil, como é próprio das democracias hoje dominantes.

Na medida em que os sistemas econômicos e sociais tornam-se historicamente cada vez mais complexos e os sistemas políticos cada vez mais democráticos, a idéia de agentes políticos autônomos da sociedade, localizados dentro do próprio Estado, perde legitimidade e poder explicativo. Em princípio, no regime democrático, o ator deveria ser a sociedade em geral, ou sua expressão política abstrata, o povo, o *demos*, o conjunto dos cidadãos com direitos iguais. Na prática, não chegamos ainda a esse ponto, mas àquele em que a sociedade civil desempenha esse papel – sociedade civil entendida como a sociedade que, fora do Estado, é politicamente organizada, o poder nela existente sendo o resultado ponderado dos poderes econômico, intelectual e principalmente organizacional que seus membros detêm. A sociedade assim estruturada na forma de sociedade civil passa a ser o ator fundamental que, nas democracias contemporâneas, está, de uma forma ou de outra, promovendo as reformas institucionais do Estado e do mercado.

Não estou com isto ignorando que a mudança social pode ser pensada, como bem observa Offe no capítulo 4 deste livro, de duas formas: como o resultado de tendências históricas cegas e impessoais, ou como o resultado da ação deliberada de agentes ou atores. Estou, entretanto, privilegiando aqui a

idéia da agência, que não é tão racional como pretende a Escola da Escolha Racional ou o Novo Institucionalismo, mas que se expressa nas sociedades contemporâneas cada vez com mais força. Contraditoriamente, os mesmos teóricos que defendem no presente o *laissez faire* são aqueles que vêem as instituições como resultado da ação individual de agentes, colocando em segundo plano, se não ignorando radicalmente, as condicionantes histórico-estruturais. Estou aqui dando maior ênfase à mudança deliberada, mas o agente que privilegio não é individual, é coletivo: a sociedade civil. E sua ação, embora possa ser submetida a critérios racionais, e eventualmente nos leve a um mundo melhor, é o vetor ou o resultado de um complexo conflito de interesses de classe e de afirmações individuais, que se expressa em hegemonias ideológicas cambiantes e no poder político de realizar as reformas institucionais desejadas.

É preciso, entretanto, não idealizar ou normatizar o papel que a sociedade civil vem assumindo como agente da mudança, mas analisá-lo de um ponto de vista histórico. A sociedade civil é crescentemente o agente transformador nas sociedades democráticas, mas isso não autoriza transformá-la em um conceito moral, como fez Hegel com o Estado, Marx com o proletariado, o comunismo vulgar com a burocracia, e o neoliberalismo com o mercado. Ao contrário, a sociedade civil é, em relação ao Estado, um fenômeno histórico que resulta do processo de diferenciação social; e, ela própria, é o resultado de um processo interno de transformação no qual os agentes individuais que dela participam tendem a se tornar mais iguais, e, assim, a sociedade civil, mais democrática. Da mesma forma que não podemos pensar que a sociedade civil seja o campo dos interesses privados e o Estado o do interesse geral, não podemos cometer o equívoco oposto de atribuir à sociedade civil um papel libertador, tornando-a a consubstanciação do interesse público. Assim como o Estado defende, com frequência, interesses privados, a sociedade civil pode lutar pelo interesse geral, mas a defesa de interesses particulares é inerente à própria idéia de sociedade civil.

A partir dessas bases, às quais voltarei no decorrer deste artigo, posso ir adiante e tentar estabelecer as relações relevantes hoje entre a sociedade civil, estruturada em termos sociais, econômicos e políticos, de um lado, e o Estado e o mercado, de outro. Esses termos naturalmente se interpenetram. É impossível, por exemplo, pensar a sociedade organizada em termos econômicos sem considerar o mercado, mas é perfeitamente possível admitir que uma coisa são recursos econômicos concretos de que dispõe uma sociedade, outra coisa, a forma em que estão organizados como mercados. Quando as sociedades eram pouco diferenciadas, dotadas de baixa complexidade, essas distinções poderiam ser menos relevantes, mas neste fim de século são essenciais.



Minha hipótese básica é a de que, nas sociedades democráticas atuais, a relação fundamental entre sociedade civil, Estado e mercado é uma de ação daquela sobre estes. A sociedade civil, situada entre a sociedade e o Estado, deixa de ser passiva, dominada pelo Estado ou o mercado, e passa a buscar, ativamente, reformar Estado e mercado. Enquanto tínhamos Estados, como ocorria invariavelmente nos regimes pré-capitalistas, nos quais uma classe dominante se apropriava do excedente econômico pelo uso direto da força, o regime político era intrinsecamente autoritário: o Estado, ou mais genericamente, uma oligarquia apoiada na força e na religião, impunha sua vontade sobre a sociedade. No momento, entretanto, em que a democracia deixa de ser uma utopia para se transformar em uma possibilidade ou em uma realidade concreta, essa relação muda radicalmente.

A transformação da sociedade civil em agente principal da mudança social e mais especificamente da reforma do Estado é, portanto, um fenômeno histórico relativamente recente. Durante séculos, o problema fundamental, na formação dos Estados nacionais ou dos países modernos, foi o de o Estado se impor às nações e, dentro delas, às oligarquias locais, que na Europa assumiram caráter feudal, mas que existiram em formas diferentes em todas as sociedades. No Brasil, por exemplo, o Estado teve de se impor aos “coronéis”; na Índia, aos marajás; na África, aos chefes tribais etc. Essa foi uma luta que concentrou a atenção da grande maioria dos estudos que procuraram relacionar Estado e sociedade. Era o Estado se impondo à sociedade, estabelecendo a ordem e criando um mercado nacional, aliando-se, dominando e incorporando o poder oligárquico local. Minha hipótese é a de que esse movimento já está basicamente terminado na maioria dos países, e o problema novo é o da sociedade civil democrática que se distingue do Estado e passa a ser ela, mais do que o Estado, o agente da mudança, que determina o curso do Estado.

No entanto, em um livro ainda relativamente recente sobre as relações entre Estado e sociedade nos países em desenvolvimento, Migdall (1988) adotava a posição clássica sobre o assunto. O Estado se torna forte, logra poder, quando consegue vencer a resistência de sociedades. Está claro que esta não é a abordagem que estou propondo. Esse tipo de relação foi verdadeiro no passado, mas perdeu grande parte de seu poder explicativo na medida em que o regime democrático foi se universalizando e a sociedade civil assumiu um poder crescente. A democracia pode ser ainda incompleta. Oligarquias de vários tipos ainda existem. Mas agora é a sociedade civil, independente do Estado, que determina ou busca determinar a organização do Estado e do mercado, e não o contrário. Uma sociedade civil que, além de autônoma em relação ao Estado, não mais se confunde com o mercado, ou com a burguesia. Uma sociedade civil que não é mais a sociedade civil burguesa de Hegel, mas a sociedade civil democrática dos nossos dias.

Com isto não estou pretendendo que as condicionantes estruturais de caráter econômico e político tenham deixado de ser importantes, apenas que são principalmente condicionantes da sociedade, expressando-se na forma pela qual a sociedade civil se estrutura, em vez de diretamente determinarem as instituições do Estado e do mercado. Torna-se, assim, necessário que, antes de procurar saber quais as reformas pretendidas ou em curso, qual a sua direção e conteúdo, saber quem é esse ator privilegiado: a sociedade civil. E antes disso, definir brevemente quais os fatores estruturais da sociedade, do Estado e do mercado, que condicionam as relações entre estas instâncias sociais. Nas próximas seções deste artigo, portanto, discutirei, subseqüentemente, e de forma breve, as condicionantes estruturais, o conceito de sociedade civil relevante e a forma pela qual a sociedade civil, em permanente mudança, busca reformar o Estado e o mercado. Para responder a essas questões usarei principal mas não exclusivamente os *papers* que foram apresentados no seminário “Reforma do Estado e Sociedade”, já que conto com a vantagem de ter podido lê-los antes de escrever meu próprio trabalho sobre o tema geral das relações entre reforma do Estado e sociedade. E adotarei o pressuposto de que, nesse processo de reforma, os objetivos políticos que continuarão a ser buscados serão: ordem, bem-estar, liberdade e justiça social.

## AS CONDICIONANTES DA RELAÇÃO SOCIEDADE-ESTADO

As condicionantes estruturais que presidem as relações entre a sociedade e o Estado neste fim de século são, a meu ver, quatro: a crise do Estado no último quartel do século; o brutal aumento da produtividade acompanhado contraditoriamente de melhoria dos padrões de vida e de crescente concentração da renda; o desafio da globalização tão superestimado quanto real; e o avanço da democracia. Relacionados com essas condicionantes histórico-estruturais, temos três respostas de caráter ideológico: o avanço da nova direita neoliberal ou neoconservadora; a resistência da velha esquerda burocrática em se adaptar aos novos tempos; e a busca de uma terceira via social-liberal. Embora eu adote, neste trabalho, uma abordagem crítica das propostas normativas de transformar a sociedade civil no agente de liberação social e política, e não pretenda discutir um modelo ideal de Estado e de sociedade, é preciso salientar que as propostas de dar mais importância à sociedade civil ou ao terceiro setor, ou, ainda mais restritamente, às entidades e movimentos públicos não-estatais, fazem parte do processo histórico em curso de construção de uma terceira via.

Sobre a crise fiscal do Estado ou, mais amplamente, a crise do Estado como causa fundamental da crise econômica na América Latina e no Leste Europeu e a desaceleração do crescimento dos países centrais nos anos 80, tenho escrito exaustivamente nesses últimos dez anos.<sup>3</sup> Trata-se de uma crise endógena decorrente do crescimento excessivo e distorcido do Estado ocorrido neste século. Ao mesmo tempo que o Estado assumia novos e necessários papéis de coordenação e controle – como a promoção do desenvolvimento tecnológico e científico, a afirmação dos direitos sociais nas áreas da educação, saúde, cultura, previdência e trabalho, a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural do país, a promoção de sua competitividade internacional e o controle de seus fundamentos macroeconômicos –, passava também a exercer tarefas de produção e/ou de fornecimento de bens e serviços que o setor privado ou as entidades públicas não-estatais do terceiro setor têm melhores condições de realizar. Esse crescimento em áreas inadequadas, aliado ao aumento extraordinário dos recursos fiscais do Estado, tornou-o mais vulnerável às ações de captura do Estado ou de *rent-seeking* por parte de capitalistas e burocratas. Esse fato, somado ao excesso de demandas da sociedade sobre o Estado, levou-o à crise fiscal, que se expressou na redução, senão no desaparecimento, da poupança pública e na relativa imobilização do Estado, abrindo caminho para a desaceleração econômica ou, nos casos mais agudos, para a crise financeira, se não para a hiperinflação. Por outro lado, a complexidade crescente das relações econômicas e sociais tornam a tarefa organizadora e condutora do Estado cada vez mais difícil. Da mesma forma que nos anos 70 fracassou a tentativa de suprir essa dificuldade pela coordenação corporativa, nos anos 90 ficou evidente a inviabilidade de saná-la através da substituição do Estado pelo mercado.

A crise do Estado, portanto, embora possa ser atribuída ao seu crescimento excessivo e distorcido, não aponta para um Estado mais fraco, mas para um Estado mais forte, que recupere a capacidade econômica de realizar poupança pública e a capacidade política de orientar a sociedade na direção do desenvolvimento e da democracia. Conforme observa Lechner (1996, p.37-45), “a origem da crise estaria não em um Estado demasiado forte mas em um Estado demasiado débil ... encontramos-nos em uma situação paradoxal em que as capacidades de condução diminuem ao mesmo tempo que as demandas de condução aumentam”.

A segunda condicionante – a brutal aceleração do progresso técnico e o aumento da produtividade, trazendo, ao mesmo tempo, e contraditoriamente,

---

3 Venho escrevendo sobre a crise do Estado desde 1977. Os trabalhos que melhor sintetizam minha visão do assunto são Bresser Pereira (1993, 1996).

melhoria dos padrões de vida e uma crescente concentração da renda – vem ocorrendo em praticamente todos os países. Desde o início dos anos 70, a concentração de renda causadora de exclusão social é um fenômeno generalizado, revertendo uma tendência desconcentradoras que ocorria principalmente nos países centrais até então. Entretanto, essa concentração não impediu que os padrões de vida continuassem a melhorar em praticamente todos os países (exceto os da África Central), ainda que provavelmente a uma taxa menor do que vinha ocorrendo anteriormente. A esquerda tradicional ignora esses dois movimentos em sentido oposto, preocupa-se apenas com a concentração e procura explicá-la por meio das “reformas neoliberais” que se tornam dominantes nos anos 90. Não aceito essa interpretação. A onda neoconservadora e a concentração de renda recente são mais uma conseqüência do que uma causa. A causa da concentração de renda está principalmente na aceleração do progresso tecnológico e no aumento brutal da produtividade, que implicou um aumento de demanda por técnicos especializados maior do que a oferta, elevando seus ordenados, ao passo que diminuía a demanda de trabalhadores não-especializados em relação à oferta, que continuava a crescer em razão do crescimento da população nos países em desenvolvimento, e da imigração, nos países centrais. A concentração de renda, portanto, ocorre principalmente no âmbito da remuneração do trabalho. Não é possível detectar com clareza aumento da concentração de renda funcional do capital em relação ao do trabalho.

O progresso tecnológico levou também ao desemprego estrutural, mas temporário, que muitos confundem com desemprego tecnológico permanente, com o “fim do emprego”. Não existe fim do emprego nem desemprego permanente de caráter tecnológico, como a economia dos Estados Unidos nesses últimos anos tem demonstrado cabalmente. O desemprego permanente só é compatível com a abundância, quando, na verdade, deixa de sê-lo já que as pessoas decidem livremente trocar remuneração por tempo livre. Fora disso, a Lei de Say continua válida: a oferta continua a criar sua própria procura. O que existe, além do desemprego macroeconômico temporário, que Keynes analisou de forma definitiva, e do desemprego tecnológico temporário, decorrente da mudança rápida das aptidões demandadas pelo mercado de trabalho, é a diminuição dos empregos permanentes em empresas ou organizações burocráticas e o aumento do trabalho autônomo.<sup>4</sup> Só existe alguma diminuição do trabalho, ou mais precisamente de oferta de trabalho, na medida em que, na margem, se pode pensar na existência de formas ou

---

4 Ver, sobre as relações entre desemprego e desenvolvimento tecnológico principalmente Freeman & Soete (1994).

ilhas de abundância. Na medida em que na demanda de bens e serviços pelos consumidores existe um elemento subjetivo, é possível encontrar pessoas que já têm condições e estão dispostas a trocar remuneração adicional por lazer. Afirmo, porém, que esse fenômeno ocorre na margem porque está longe de se haver generalizado nos países ricos, não obstante o caráter alienado de grande parte do trabalho exigido nas sociedades contemporâneas estimular essa troca.<sup>5</sup>

O aumento dos padrões de vida, medidos por meio de índices de mortalidade infantil, de expectativa de vida, de aumento dos índices de escolaridade, da melhoria dos índices sanitários, do aumento do consumo médio de calorias e do aumento da posse de bens de consumo durável, é real e generalizado, mas isso não impede que ainda existam índices de pobreza, senão de miséria, dramáticos, e que a injustiça social e o privilégio sejam, ainda, fenômenos que provocam indignação. Por isso, reformas institucionais que promovam o desenvolvimento econômico e a melhor distribuição do capital humano – o fator fundamental hoje na distribuição da renda – são essenciais. Por isso, uma centro-esquerda moderna, que não aceite a inevitabilidade das leis concentradoras do mercado, como quer o conservadorismo neoliberal, é importante. Por isso a reconstrução do Estado e o fortalecimento da sociedade civil, propostos por essa nova esquerda, são os elementos essenciais das reformas institucionais que sociedades civis democráticas deverão adotar e implementar.

Esta observação introduz-nos à terceira condicionante histórico-estrutural que hoje preside às relações entre a sociedade e o Estado: a globalização. A globalização é um fenômeno da segunda metade do século XX, tão super ou subestimado por uns e outros quanto real. E sua realidade tem tanto fundamento tecnológico e econômico quanto ideológico. É tão inaceitável pretender que a globalização impõe de forma definitiva a supremacia do mercado ou o domínio do grande capital multinacional, não restando outra alternativa aos povos periféricos senão submeter-se às suas leis, como afirmar que não há nada de novo neste final de século, já que a globalização é um processo histórico antigo de internacionalização que vem ocorrendo gradual-

---

5 Gorz (1997, p.12) faz uma crítica recente desse tipo de trabalho alienado, no qual o ser humano não se realiza: “o ‘trabalho’ que se *tem* ou não se *tem* pode não ter qualquer uma das características do trabalho no sentido antropológico ou filosófico”. É preciso, entretanto, não esquecer que, pelo menos desde os anos 60, as empresas e os sindicatos perceberam os danos do trabalho alienado e vêm reagindo a isto através do desenvolvimento de estratégias gerenciais de co-gestão no nível dos processos de trabalho e de qualidade total, nas quais os trabalhadores passam a ter efetiva participação nas decisões específicas sobre os processos de trabalho em que estão envolvidos.

mente há muito tempo.<sup>6</sup> Se qualquer uma dessas duas perspectivas fosse realista, seriam incompreensíveis tanto, de um lado, o processo de democratização que ocorre em todo o mundo, e que pressupõe a existência de cidadãos e de um Estado que afirme e garanta seus direitos, quanto, de outro, a sensação de “angústia e desorientação” apontadas por O’Donnell (1996b, p.2): “a sensação de que o destino individual, o de muitos de nossos empreendimentos e até o de países inteiros, está mais influenciado do que nunca por forças e atores que operam além de nossa capacidade de controlá-los”.

Enquanto fenômeno econômico e tecnológico, a globalização envolve a organização da produção em nível mundial e o aumento da interdependência e da competição entre os países, na medida em que o custo dos transportes e principalmente das comunicações diminuiu de forma dramática nesses últimos anos. Através da globalização, os mercados ampliaram seu escopo: há muito já eram “internacionais”, envolvendo o comércio de bens entre países; passaram agora a ser “globais”, ao envolver a reorganização da produção e das finanças em nível mundial. No plano econômico é muito comum identificar a globalização com os fenômeno de concentração da renda e do capital, que voltaram a ocorrer em todo o mundo nos últimos 25 anos, ao mesmo tempo em que o Estado entrava em crise e perdia capacidade relativa de contrabalançar as forças do mercado.

No plano político, a globalização significa, ou significaria, a relativa perda de autonomia decisória dos Estados nacionais. Esse fato, óbvio a partir do extraordinário aumento dos fluxos de capitais e da rapidez como são realocados de um país para outro, tem sido, entretanto, exagerado. Os Estados dos diferentes países continuam com ampla capacidade de definir políticas, desde que seus governos disponham de governabilidade – que depende principalmente de sua legitimidade junto à respectiva sociedade civil – e de governança, que é função da saúde financeira do Estado, da competência de seus políticos e burocratas em tomar decisões estratégicas, e da existência de instituições que viabilizem uma administração gerencial, efetiva e eficiente do próprio Estado. Em outras palavras, a globalização limita a capacidade de decisão do Estado-Nação, mas em grau variável: limitará tanto menos quanto maior for sua capacidade interna de governabilidade e governança.

No nível cultural, globalização significa, em primeiro lugar, a aproximação das culturas que a comunicação via satélite e a *Internet* propiciam. Daí, entretanto, não se pode concluir com facilidade a predominância absoluta

---

6 A primeira versão faz parte da ideologia neoliberal e da visão das escolas de administração de empresas americanas; a segunda, que transforma a globalização em um “mito”, encontra-se, por exemplo, em Hirst & Thompson (1996). Entre elas temos a visão da globalização como um movimento perverso do capital (Chesnais, 1994). Esta é a visão corrente na esquerda, quando esta última não adota a perspectiva do mito.

dos Estados Unidos, já que essa globalização cultural não tem impedido a afirmação das culturas nacionais e dos correspondentes valores multiculturais. Por outro lado, o avanço de ideologias neoliberais, a partir dos intelectuais e dos aparelhos de reprodução cultural daquele país, parecia avassalador nos anos 80, potencializado que era pela crise do Estado e da ideologia estatista, mas nos anos 90, perdeu força. Em vez de avançar, vemos o neoliberalismo passar para uma posição defensiva na medida em que o *establishment* nos países centrais vai se dando conta de que essas idéias não contam com apoio político efetivo na sociedade.

A globalização no nível cultural, entretanto, não deve ser confundida com a “ideologia da globalização”. Conforme observa Oswaldo Sunkel, em sua contribuição para este volume (capítulo 6), essa ideologia, adotada pela direita neoliberal, pretende que chegamos ao fim da história, confunde utopia com propostas totalitárias e recusa a possibilidade de alternativas: a única possibilidade econômica seria o predomínio total dos mercados, a flexibilização do trabalho etc., não mais existindo espaço para o Estado definir políticas regulatórias sociais, econômicas e tecnológicas. Ora, como observa Perro-ne-Moisés (1998), há um elemento apavorante na incapacidade dos neoliberais de conceber a utopia como um modo mais largo e generoso de ver outros caminhos, na sua postura de admitir que o mundo não é perfeito, mas afirmar que é o melhor mundo possível.

Por outro lado, da parte da esquerda tradicional existe a “ideologia da antiglobalização”, de caráter persecutório, que confunde a realidade da globalização com a respectiva ideologia conservadora. Em conseqüência, tanto as reformas orientadas para o mercado quanto aquelas dirigidas para a reconstrução do Estado ou de sua capacidade de governança passam a ser fruto de uma “conspiração neoliberal” da direita ou das grandes empresas multinacionais, nos quadros de sua estratégia globalizante, não se percebendo que o caráter neoliberal ou meramente racional dessas reformas depende da maneira que elas são realizadas. Reformas, como a privatização, a abertura comercial, o ajuste fiscal, a reforma gerencial da administração pública, e mesmo a reestruturação do mercado de trabalho, serão ou não neoliberais dependendo do seu caráter mais ou menos radical, do seu caráter dogmático ou não dogmático. Se forem pragmáticas e se contribuirão para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento do Estado e do mercado, e não para o simples predomínio do segundo sobre o primeiro, serão, provavelmente, necessárias e progressistas.

## A CONDICIONANTE DEMOCRÁTICA

A quarta condicionante histórico-estrutural que hoje influencia as relações Estado-sociedade é a predominância do regime democrático. De longe,

esta é a condicionante mais importante. Enquanto nos quadros, primeiro, do mercantilismo e, depois, do liberalismo econômico, os Estados nacionais se afirmavam como monarquias absolutas ou, mais genericamente, como sistemas políticos oligárquicos, era o Estado que estava se afirmando perante a sociedade civil. Esta começava a surgir, mas a iniciativa estava com o Estado ou – o que é o mesmo – com as elites que o dominavam. Esta relação irá mudar radicalmente a democracia. O avanço da democracia é um fenômeno historicamente recente. A afirmação dos direitos civis – dos direitos à liberdade e à propriedade – ocorre nos países desenvolvidos no século XIX, mas então ainda não se podia falar em democracia, apenas em liberalismo, já que os direitos políticos de votar e ser votado eram limitados: nem as mulheres nem os pobres votavam. A “democracia” era masculina e censitária. Na verdade, a democracia é um fenômeno do século XX. O século XX foi marcado por guerras e genocídios atroz, mas, em compensação, foi o século em que a democracia generalizou-se como regime político: na primeira metade do século nos países desenvolvidos; na segunda, nos países em desenvolvimento da América Latina; no fim do século, em alguns países asiáticos e africanos.

Isso ocorreu na medida em que a apropriação do excedente através do mercado tornou-se dominante com a emergência do capitalismo e do liberalismo. A partir desse momento, a democracia não apenas se tornou viável, mas revelou ser, além do regime político que melhor garante os direitos de cidadania, o regime político mais estável. No passado, a democracia não era o regime político preferido pelos filósofos políticos em razão da instabilidade que nela observavam. Eles preferiam a monarquia ou a aristocracia, apesar de saberem que suas formas corruptas – a tirania e a oligarquia – eram terríveis, porque viam na democracia uma instabilidade intrínseca.<sup>7</sup> A partir, entretanto, do momento histórico, com o advento do capitalismo industrial, em que o excedente econômico pôde ser apropriado sem o uso da violência direta, por meio de mecanismos de mercado, as classes dominantes não precisaram mais derivar seu poder e sua renda do uso direto da força. Foi então possível estabelecer de forma sólida e legítima, primeiro, no século XIX, os princípios liberais e, em seguida, no século XX, as instituições da democracia representativa moderna.

---

7 Segundo Bobbio (1976a), analisando o pensamento dos filósofos gregos, a superioridade da monarquia sobre as demais formas de governo, incluindo a democracia, estava na sua maior estabilidade, na sua capacidade de manter a ordem por mais tempo. Isso não obstante a forma corrupta da monarquia – a tirania – ser terrível, enquanto a corrupção da democracia – a olcocracia (segundo Políbio) – é muito menos grave.



As transições para a democracia, que implicaram elas próprias a reforma do Estado, ocorreram em um grande número de países neste último quartel de século, começando pelos países do sudoeste da Europa, passando pela América Latina, atingindo todo o Leste Europeu, e chegando, afinal, na Ásia. Nesse processo a influência internacional dos países desenvolvidos, particularmente dos Estados Unidos, foi preponderante. A partir do momento em que deixaram de temer o comunismo e de apoiar regimes autoritários, os governos e os investidores dos países desenvolvidos passaram a se sentir mais seguros em suas relações aos países em desenvolvimento, se estes se tornassem democráticos e previsíveis. Isto, entretanto, só acontece quando, nesses países, já ocorreu o processo de acumulação primitiva de capital e se alcançou um razoável nível de poupança em relação ao produto nacional, de forma que o excedente econômico possa ser apropriado sem o uso direto da violência.<sup>8</sup> Enquanto isso não acontece, como no caso, principalmente, dos países da África Central, as democracias induzidas do exterior se apresentam instáveis, se não impossíveis. Isto não significa que haja uma correlação precisa entre nível de desenvolvimento e democracia. O atraso nos processos de transição democrática na Ásia são uma boa indicação disso. A tendência, entretanto, tem sido na direção da democracia, que, assim, é, ao mesmo tempo, resultado das reformas já realizadas e condicionante das reformas em curso.

A transição para a democracia ocorrida na América Latina, no Leste Europeu e, em menor grau, na Ásia e na África, no último quartel do século XX não significou, naturalmente, que tenhamos chegado a um regime democrático ideal, sequer satisfatório. Os regimes políticos que podem ser considerados democráticos, porque atendem aos critérios básicos para isto (eleições regulares, liberdade de palavra e de associação, Estado de direito), apresentam diferentes “graus” de democracia. Não cabe aqui reproduzir a imensa literatura a respeito da consolidação das novas democracias, que deu lugar a uma quantidade enorme de “tipos de democracias” ou de “democracias com adjetivos”, nem quero retomar o debate sobre o conceito procedimental de democracia, que tem origem em Schumpeter e Dahl, em oposição a um

---

8 As classes dirigentes pré-capitalistas apropriavam-se do excedente econômico diretamente, valendo-se do poder político do Estado. Já a burguesia podia apropriar-se da mais-valia via mercado. Por outro lado, a democracia era, para ela, um regime em princípio desejável, porque, em primeiro lugar, ela necessitava de um Estado de direito que garantisse a propriedade e os contratos e evitasse a intervenção arbitrária do Estado no mercado; segundo, porque, como era uma classe dirigente muito mais numerosa do que as classes dirigentes pré-capitalistas, precisava de mecanismos institucionais para distribuir o poder político entre seus membros (Bresser Pereira, 1977a, 1978).

conceito maximalista de democracia.<sup>9</sup> Parece-me apenas importante salientar a contribuição de O'Donnell nesta matéria. Ao invés de simplesmente ver as novas democracias como incompletas, como regimes políticos em que falta alguma coisa em relação ao modelo das democracias consolidadas, em seus diversos trabalhos ele tem procurado mostrar como essas democracias (que contam com as duas características mínimas da poliarquia de Dahl: eleições livres e liberdade individual) se caracterizam afirmativamente por quatro elementos que as distorcem: poder político delegativo do chefe do Estado, baixa formalidade das instituições com amplo espaço para os particularismos ou clientelismos, pouco respeito aos direitos cívicos dos pobres, e pouca utilização dos direitos republicanos desses mesmos pobres.<sup>10</sup> Nas novas democracias existe sempre um sistema eleitoral e o respeito formal às liberdades básicas, mas essas democracias tendem a ser plebiscitárias, os direitos humanos dos mais pobres continuam a ser amplamente violentados, o financiamento das eleições continua a privilegiar os que têm dinheiro, o Poder Judiciário ou é dependente da política ou se constitui um poder burocrático que acumula privilégios. Não ignoro essas limitações, mas isto não justifica negar o caráter democrático desses regimes. O fato é que os países onde estas distorções acontecem deixaram de ser autoritários. Como há muito deixaram de poder ser considerados autoritários os regimes das democracias consolidadas em que os direitos dos imigrantes são permanentemente desrespeitados e as eleições envolvem somas de dinheiro astronômicas. Todas essas democracias podem merecer adjetivos, mas são essencialmente regimes democráticos, nos quais existe espaço para a ação da sociedade civil e para o aperfeiçoamento do próprio regime democrático.

## SOCIEDADE E ESTADO FORTES

As preocupações e interesses dos intelectuais, particularmente dos filósofos políticos, sociólogos, cientistas políticos e economistas, refletem de forma muito significativa a relevância do avanço da democracia. Na América Latina, por exemplo, até há muito pouco, o interesse deles estava voltado, no plano econômico, para a industrialização e o desenvolvimento, e, no plano político, para a afirmação do Estado nacional ante as oligarquias locais. A luta do Estado ante os coronéis e os jagunços repetia – com as ressalvas que são

---

9 Sobre o tipos de democracia com adjetivos, ver a resenha de Collier & Levitsky (1996). A respeito das teorias sobre a consolidação democrática, ver a resenha de Shin (1994).

10 De O'Donnell, ver sobre o tema, em especial (1991 e 1996a). Sobre O'Donnell, (Mazzuca, 1998). Sobre o conceito de direitos republicanos e sobre o limitado exercício desses direitos e dos direitos civis pelos pobres, ver Bresser Pereira (1997a).

necessárias – a luta dos reis contra os senhores feudais, ou do poder colonial europeu contra chefes tribais e aristocracias locais. Na verdade, a implantação do capitalismo exigia a formação de um Estado forte, ou seja, de um Estado dotado de legitimidade política e capacidade de tributação; capaz, portanto, de exercer o controle social e impor em seu território um sistema jurídico que garantisse a ordem e permitisse o funcionamento do mercado capitalista. Assim, o tema central, quando se estudavam as relações entre a sociedade e o Estado, era o da afirmação deste sobre aquela. No caso do Brasil, por exemplo, Nestor Duarte (1966) procura mostrar como a história do país, desde o período colonial, é a história das resistências das oligarquias locais contra a afirmação do poder central. Victor Nunes Leal (1975, p.252) segue a mesma linha, mas já mostra que o coronelismo, como sistema político, “é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido”.

Com os estudos marxistas, a ênfase mudou da resistência das oligarquias à afirmação do Estado para a análise da transição para o capitalismo industrial e a formação de um Estado burguês (Ianni, 1965; Saes, 1985). Em todos esses trabalhos, a preocupação central continua a mesma: a afirmação do Estado – e da elite que o controla (geralmente uma aliança instável, primeiro, entre burocratas e proprietários de terra; depois, entre burocratas e capitalistas) –, sobre a sociedade.<sup>11</sup> Esta pode ser pensada em termos de oligarquias locais ou do conjunto dos trabalhadores e pequenos proprietários pobres, ou de classes médias urbanas, mas é sempre vista como uma sociedade dominada por uma elite que controla o Estado e promove a afirmação do seu poder (promovendo “a formação do Estado nacional”).<sup>12</sup>

Essa forma de ver as relações entre Estado e sociedade esgotou-se, na medida em que o Estado e o capitalismo se consolidavam e que a relação entre sociedade e Estado passava a ocorrer de forma crescente através do regime democrático. A teoria que vemos, por exemplo, em Migdall (1988), de que existiria um jogo de soma zero entre Estado e sociedade – quando um

---

11 José Murilo de Carvalho (1980), referindo-se aos Estados europeus, observa que na formação do Estado moderno há uma permanente tensão entre a elite de funcionários reais e a pressão dos grupos sociais dominantes. No caso do Brasil, assinala, a elite política, que em grande parte se confunde com a burocracia, dirige e constitui o Estado, mas não se pode falar em um Estado separado e dominando a nação, porque a elite política tinha sempre que compactuar com os proprietários.

12 Não cabe aqui a discussão sobre que grupo, nessa elite, é dominante: se os burocratas ou as oligarquias de proprietários, se o Estado ou as classes. Fernando Henrique Cardoso (1975, p.175) critica o simplismo dessa dicotomia, observando, entretanto, que “o risco maior de engano na caracterização do Estado nas sociedades latino-americanas parece ir para o outro extremo: vê-lo como o Produtor de todas as classes”.

agente ganha força o outro perde – não tem mais poder explicativo na medida em que prevaleçam regimes democráticos. Nas democracias, um Estado forte, com capacidade de controle social, exige uma sociedade civil forte, com igual capacidade de controle social. Uma sociedade civil forte não é uma sociedade oligárquica, resistente à lei do Estado; é uma sociedade civil integrada no Estado e atuante no processo de orientar a forma pela qual esse Estado é governado e reformado. Migdall (1988, p.35) constrói em seu livro uma matriz de duas entradas, em que temos, nas linhas, sociedade forte e fraca e, nas colunas, Estado forte e fraco. Chamarei a célula formada pela primeira linha e a primeira coluna (sociedade e Estado fortes) de primeira célula; as demais células serão numeradas no sentido horário. A segunda célula, para Migdall (sociedade forte – Estado fraco), tem como exemplo Serra Leoa, uma sociedade tribal na qual o Estado não logrou impor-se; a terceira (sociedade e Estado fracos), tem como protótipos os períodos revolucionários, como os do México (1910-1920) e os da China (1939-1945); finalmente, a quarta célula (sociedade fraca – Estado forte) é representada pela França e por Israel. Migdall deixa significativamente a primeira célula sem exemplos. Já que há, para ele, um jogo de soma zero entre Estado e sociedade, essa célula é por definição vazia.

Quadro 1– Sociedade e Estado – forte e fraco

		ESTADO	
		Forte	Fraco
SOCIE- DADE	Forte	Democracias consolidadas	Pré-capitalismo
	Fraca	Consolidação do Estado e transição democrática	Transição capitalista e afirmação do Estado

Embora inaceitável, essa matriz de Migdall sugere a construção de uma outra matriz (Quadro 1) usando as mesmas variáveis, mas adotando-se uma outra lógica para seu preenchimento, que inclui uma perspectiva histórica. Na segunda célula temos uma situação pré-capitalista, em que ainda não há clara separação entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade; o Estado ainda não existe ou apenas está sendo implantado: a sociedade é forte e o Estado, fraco ou inexistente. A terceira célula indica o momento de formação do Estado nacional, essencial para a transição para o capitalismo que ocorre logo em seguida, se não ao mesmo tempo: a sociedade é fraca,

porque está cedendo poder para o Estado, e este ainda não se afirmou, sendo também fraco. Na quarta célula temos a consolidação do capitalismo e do Estado nacional, que se impõe às oligarquias locais, e o início da transição para a democracia: o Estado está agora consolidado e se afirmou sobre uma sociedade civil enfraquecida. O movimento se completa na primeira célula, quando a sociedade civil se fortalece e a democracia se consolida: nesse momento temos uma sociedade civil e um Estado fortes. Essa matriz ou modelo, que, como é próprio dos modelos, simplifica dramaticamente a realidade, pode, assim, ser entendida como um processo de fases históricas, que começa na segunda célula e, caminhando no sentido horário, se completa na primeira.<sup>13</sup>

Adoto, assim, um modelo otimista, porque aponta na direção de democracias consolidadas, mas não ignoro que o processo histórico é cheio de altos e baixos, de avanços e retrocessos. E tenho bem claro também que o fortalecimento da sociedade civil pode ocorrer em um momento anterior à consolidação do capitalismo e da democracia: foi principalmente o que aconteceu nos Estados Unidos, conforme Tocqueville (1963a) tão bem demonstrou. Nos países europeus a luta pelos direitos civis e pelos direitos políticos, ainda no século XIX, foi, como sabemos, o produto de intensas lutas sociais. Já existia, portanto, uma sociedade civil atuante nesses países, ao mesmo tempo que o Estado buscava se consolidar. O movimento dialético entre o Estado, suas elites e a sociedade civil não é, portanto, apenas um fenômeno deste século, como seria possível entender a partir do modelo que estou apresentando. Na verdade, neste fim de século a consolidação da democracia cria oportunidades inéditas para a sociedade como um todo, que se expressam, por exemplo, no fortalecimento das entidades públicas não-estatais do terceiro setor.

Ao mesmo tempo, entretanto, que surgem oportunidades, surgem desafios. Mesmo depois que as democracias sociais se consolidaram neste século nos países ricos, continuaram a existir dentro da sociedade civil “interstícios incivis”, conforme nos sugere Whitehead no seminário “Reforma do Estado e Sociedade”. As máfias de todos os tipos, os fundamentalismos e mesmo resistências locais continuam a existir nas democracias. Mas agora essas sociedades

---

13 Essas fases históricas variam, naturalmente, de país para país. As células três e quatro, por exemplo, indicam a transição para o capitalismo, a consolidação do poder do Estado e a transição para a democracia. Referem-se a um longo período que se iniciou, nos países da Europa Ocidental, em torno do século XII, e só terminou no século XIX. A passagem de uma célula (ou fase) para outra nem sempre é clara, e ocorreu em diferentes momentos, dependendo do país.

incivis não são apenas um desafio para o Estado, o são também para a sociedade civil.

Por outro lado, dentro da sociedade civil permanecem desequilíbrios graves de poder, que podem levar a processos de exclusão social e de tentativa de eliminação de direitos de cidadania. Em nome do liberalismo transformado em neoliberalismo e em nome do mercado, temos assistido com freqüência a esse tipo de movimento no mundo contemporâneo. Já argumentei que a concentração de renda e a exclusão que vêm ocorrendo neste último quartel do século não são, especialmente, causadas por esses interesses e ideologias, mas pela dinâmica do progresso técnico. Não há dúvida, porém, de que as propostas neoliberais, principalmente aquelas relacionadas com a flexibilização do contrato de trabalho e com a privatização de monopólios naturais, apesar de seu repetido fracasso em lograr estabilidade e desenvolvimento econômico e da perda de legitimidade política que sofreram nos anos recentes, contribuem para esse processo de exclusão. Isso tem ocorrido especialmente nos países em desenvolvimento que, desavisados e mais suscetíveis à pressão internacional, as aceitam indiscriminadamente, revelando pouca capacidade de defender seu interesse nacional.

Embora a tese mais geral deste trabalho seja a de que a formação do Estado nacional já ocorreu, permitindo, em seguida, o fortalecimento da sociedade civil e o advento das democracias sociais modernas, isto não significa que o Estado não enfrente desafios e riscos graves no mundo contemporâneo. No caso do Estado, tenho defendido com ênfase, desde o início desta década, a tese segundo a qual uma tarefa fundamental é a da reconstrução do Estado. Essa idéia não seria contraditória com a tese mais geral deste trabalho? Não. Quando falo em reconstrução do Estado, suponho que o Estado-Nação já se afirmou, que as resistências das oligarquias locais já foram em grande parte superadas. Neste quadro, porém, a partir dos anos 70, esse Estado já relativamente consolidado entrou em crise: crise fiscal, crise da forma de intervenção no econômico e no social, crise da forma burocrática de administrá-lo. É nesse quadro que, nos anos 90, as sociedades civis democráticas se colocam como projeto a reforma ou a reconstrução do Estado. Nestes termos, quando proponho o problema da crise e da reconstrução do Estado, não estou mais me referindo a um problema de afirmação do Estado perante a sociedade, mas à recuperação da governança do Estado que foi transitóriamente comprometida pela crise – estou falando da reforma e do fortalecimento do Estado por iniciativa da sociedade civil, e não contra ela.

Essas quatro condicionantes que acabei de brevemente analisar estão naturalmente inter-relacionadas. Castells, no capítulo 5 deste volume, por exemplo, vê a crise do Estado principalmente como resultante da globalização e da crescente complexidade social e política que a acompanha. Percebe que o

Estado, para se defender da perda decorrente na autonomia para definir políticas, movimenta-se em duas direções opostas: de um lado, organiza-se internacionalmente em blocos econômicos regionais, em zonas de livre comércio ou em uniões aduaneiras cartelizadas; ou, de outro, na direção inversa, descentraliza para as unidades locais e adota estratégias gerenciais de administração pública.

Offe (capítulo 4) observou que há três princípios de coordenação econômica e social – o Estado, o mercado e a comunidade (que, como veremos, não deve ser confundida com a sociedade civil), e salientou o imperativo de equilíbrio entre esses três princípios, que é ameaçado por três pares de falácias: excesso ou carência de Estado, confiança excessiva ou desconfiança radical no mercado e comunitarismo excessivo ou negligenciamento das comunidades e identidades. Sousa Santos, no capítulo 10, deu aos conceitos um caráter histórico, mostrando que é tão inviável entregar toda a coordenação ao mercado, como ocorreu no Estado Liberal do século XIX, ou toda a coordenação ao Estado, como se pretendeu fazer no século XX, como é inviável voltar a um comunitarismo nacionalista e conservador, senão fascista, como alguns ainda sonham. Essas duas análises de caráter geral ajudam-nos a entender as relações entre sociedade, Estado e mercado neste fim de século, se pensarmos que a comunidade – ou “mundo da vida” de Habermas (1984, 1987) – além de ser um princípio de coordenação baseada na solidariedade (enquanto o mercado está baseado na competição e o Estado no poder, como lembra Offe), representa a sociedade que histórica e vivencialmente se constitui de maneira informal, sociedade esta da qual a sociedade civil será parte e instância de transição para uma instituição formalmente constituída como o Estado que, por sua vez, estabelece as normas institucionais do mercado.

## O OBJETIVO: REFORMAR O ESTADO E O MERCADO

A partir desse quadro teórico simplificado e das condicionantes estruturais mais relevantes neste fim de século, examinarei o esforço crescente da sociedade civil em reformar o Estado e o mercado. Apesar de todo o pessimismo que muitas vezes vemos nos analistas da sociedade contemporânea, o fato objetivo é que eles, independentemente de suas filiações ideológicas, vêm na ação deliberada de agentes a fonte fundamental das reformas. Os marxistas podem pensar em termos do materialismo histórico, mas desde Gramsci a busca deliberada da formação de um bloco histórico hegemônico é a tônica do seu pensamento. No outro extremo, os mais ardorosos defensores do neoliberalismo, embora continuem falando na mão invisível de Adam Smith,

geralmente se filiam ao novo institucionalismo ou à escola da escolha racional e, portanto, pressupõem o princípio da agência em relação às instituições e à ordem social e econômica: agir sobre esta última significa mudar instituições a partir da ação individual de agentes racionais. Essa semelhança básica de abordagem entre grupos intelectuais ideologicamente opostos reflete o domínio crescente das sociedades sobre seu próprio destino. Estão longe ainda de fazer sua própria história, mas percebem que sua capacidade de influenciá-la aumentou substancialmente neste século.

Não é o momento, aqui, de descrever essas reformas; cabe, entretanto, perguntar qual o seu sentido geral, quais os seus riscos e quais as oportunidades que oferecem. Para a nova direita o sentido é claro: implantar o domínio do mercado, reduzir o Estado ao mínimo, à garantia da propriedade e dos contratos. A velha esquerda concorda que esse seja o objetivo das reformas. A diferença entre os dois grupos radicais está em que os primeiros vêm nisso a realização de um ideal, ao passo que os últimos, o cumprimento de uma ameaça à qual é preciso resistir de todas as formas. Considero essas duas posições equivocadas. A realização da proposta neoconservadora representaria, de fato, uma ameaça para a humanidade, já que o mercado não tem condições de realizar de forma ótima sequer aquilo em que ele é melhor: a alocação de recursos. Além disso, é pouco efetivo em estimular o aumento da poupança e da acumulação de capital, e, no plano da distribuição de renda, seu livre funcionamento é intrinsecamente regressivo.

Na verdade, embora possam ter também uma inspiração na nova direita, as reformas que vêm sendo de fato implementadas não têm, na maioria dos casos, esse sentido: contam com o apoio da sociedade e, embora abrindo espaço para o mercado, não são predominantemente neoliberais. Só poderão ser consideradas neoliberais se ampliarmos indevidamente o conceito de neoliberalismo, como faz a esquerda tradicional: se não o identificarmos com a busca do Estado mínimo e considerarmos todas as reformas destinadas a eliminar os excessos do estatismo e a reconstruir o Estado em novas bases mais eficientes como reformas neoliberais; se entendermos que reformas visando à privatização, ao ajuste fiscal, à abertura comercial, à redefinição dos contratos de trabalho, à reforma dos sistemas de previdência e de assistência social, à desregulamentação, à implantação de uma administração pública gerencial, à ampliação da transparência nas ações do setor público e do privado e ao aumento do papel dos mecanismos de controle social são, por definição, neoliberais. Esta é uma forma suicida de definir neoliberalismo, que deixa seus proponentes sem alternativas diante da crise do Estado e do desafio da globalização. Algumas dessas reformas podem, de fato, ser neoliberais quando radicais e orientadas para eliminar direitos sociais; mas quando são simplesmente reformas orientadas para o mercado que tornam a economia mais



competitiva e dotam o Estado de maior capacidade de ação – ou seja, de maior governança e governabilidade –, elas podem até ser chamadas liberais, mas não são conservadoras ou neoliberais.

Souza Santos, no capítulo 10, fala com muita propriedade do colapso do reformismo de esquerda, na medida em que o objetivo socialista que tinha como pressuposto deixou de ser realista. Entretanto, o reformismo neoliberal que se torna dominante nos anos 80 revela fôlego curto; ao afirmar que o Estado era inerentemente ineficaz, parasitário e predador, e propor o Estado mínimo, estava, na verdade, incorrendo em um paradoxo: um Estado dessa natureza é irreformável. Mas quando ficou claro para as elites dominantes a falta de apoio político na sociedade para as teses neoliberais, iniciou-se uma segunda fase no reformismo Estatal em que o pêndulo passa para o fortalecimento do Estado ao invés de sua redução ao mínimo. Uma segunda geração de reformas busca, nos anos 90, reconstruir fiscal e administrativamente o Estado, controlar melhor os fluxos de capital, coordenar as políticas macroeconômicas em nível mundial e aprofundar o regime democrático em cada país.<sup>14</sup>

Qual então o verdadeiro sentido dessas reformas, se excluirmos os elementos radicais e dogmáticos? Sugiro que são três: tornar a economia nacional mais estável, e Estado mais eficiente, e mais democrático. A prioridade vem sendo dada à maior estabilidade e à maior eficiência, mas pessoalmente considero mais importante aprofundar a democracia, não apenas pelo valor ético nela envolvido, mas porque, em um mundo marcado pela complexidade crescente, apenas o debate democrático amplo pode conduzir a melhores resultados econômicos. A complexidade social deriva seja da dimensão da população mundial seja da rapidez do desenvolvimento tecnológico seja da necessidade de respeitar as culturas locais. O mundo tornou-se unificado, globalizado, mas não se tornou simples; tornou-se mais complexo. Complexo culturalmente, complexo tecnologicamente, complexo democraticamente, porque cada cidadão se sente cada vez mais com o direito de participar das decisões políticas que afetam sua vida. Para dar conta de um quadro político e social dessa natureza, a única instituição possível é a do debate democrático amplo.

A reforma política e a reforma do Estado vêm ocorrendo, a primeira marcada pela extraordinária onda de transições democráticas que ocorreu no mundo nesses últimos 25 anos, ao mesmo tempo que o Estado e a economia entravam em crise. Ocorrem em meio a muitos percalços, mas são um fato. A reforma econômica do Estado, por sua vez, visa essencialmente eliminar os excessos de estatismo e reconstruir o Estado. A crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução foram causadas principalmente pelo crescimento

---

14 Para uma análise da reforma do Estado nos anos 90, ver Bresser Pereira (1997b).

excessivo do Estado, a partir de uma ideologia que confundia socialismo e/ou nacionalismo com estatismo. Nesse processo, tivemos a tentativa de uma elite burocrática de substituir o mercado pelo Estado como instituição coordenadora do desenvolvimento econômico, e os empresários pela burocracia estatal como agentes do investimento e da industrialização. A experiência limite nessa direção aconteceu na ex-União Soviética, mas, em menor grau, ocorreu em todo o mundo. Diante do fracasso dessa tentativa foi preciso, portanto, redefinir o papel do Estado e do mercado, restabelecer as instituições democráticas, devolver ao mercado seu papel na alocação de recursos e recuperar para o Estado sua capacidade de intervenção ou de regulação.

As reformas foram, portanto, necessárias, e tiveram esse sentido. Isto não significa que não tenha havido exageros e equívocos na realização das reformas, especialmente naqueles países – como, na América Latina, a Argentina e o Peru e, no Leste Europeu, a Rússia – em que a crise do Estado foi mais aguda.<sup>15</sup> Nesses países as reformas foram geralmente antecedidas de um “choque liberal”. Dada a quase absoluta imobilização do Estado, a solução primeira foi retirar do Estado a grande maioria de suas funções regulatórias. Provavelmente, o que estava por trás disso era uma restrição ou necessidade econômica implacável: melhor do que um Estado imobilizado, incapaz de minimamente garantir a estabilidade da moeda e o funcionamento da economia, é um mercado cego e injusto. Privatizações selvagens, flexibilizações dos mercados de trabalho eliminando direitos inalienáveis, aberturas comerciais às pressas, não dando tempo para as empresas nacionais se adaptarem às novas realidades, foram então freqüentes. Mas reformas dessa natureza são de curta duração. Assim que a crise deixa de ser aguda e que o império da necessidade deixa de ser total, as sociedades civis em cada país se reorganizam. Em conseqüência, as reformas, no quadro da democracia, passam a ser realizadas com a participação da sociedade civil e tendem a recuperar o seu sentido geral: restabelecer o papel do mercado na alocação de recursos, recuperar a capacidade fiscal, administrativa e de regulação do Estado e aperfeiçoar o próprio regime democrático, cujas limitações ainda são dramáticas.

Na reforma do Estado em curso, uma tarefa fundamental é delimitar com clareza a área de atuação do Estado. Souza Santos (capítulo 10) critica o critério básico que eu utilizei na reforma brasileira prevista no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Ministério da Administração..., 1995), e que está presente em todos os meus trabalhos recentes sobre o tema. Este critério é ser ou não a atividade em questão uma “atividade exclusiva de

---

15 Rezende (1996, p.208) demonstrou que a tentativa de minimização do Estado tem sido muito mais forte nos países em desenvolvimento do que nos países centrais. Nestes termos, “os Leviatãs estão no lugar errado”.

Estado”. Segundo Souza Santos, esse critério, ao invés de estabelecer uma relação de complementaridade entre o Estado e o terceiro setor, estabelece uma situação de substituição. De fato, proponho uma substituição. Não vejo sentido em médicos, agentes de saúde, professores e pesquisadores terem o mesmo contrato de trabalho de delegados de polícia ou de fiscais. Mas distingo, entre as atividades não-exclusivas, as atividades sociais e científicas que devem passar para o terceiro setor, da produção de bens para o mercado, que deve ser privatizada se não se tratar de monopólio natural. Souza Santos, entretanto, afirma que em vez dessa distinção é preferível partir dos quatro bens públicos que vem utilizando – legitimidade, bem-estar, segurança e identidade. Ora, esses quatro critérios não são concorrentes, mas complementares da distinção quanto ao caráter da atividade (exclusiva ou não). Complementares porque, além dela, eu também utilizo quatro bens públicos ou quatro objetivos políticos das sociedades contemporâneas: liberdade, igualdade, justiça social e bem-estar. Sem a utilização destes ou dos quatro critérios de Souza Santos, aquela distinção fica vazia. Minha convicção é de que os serviços sociais e científicos são realizados com mais qualidade e eficiência por organizações públicas não-estatais, que além disso garantem mais liberdade a seus membros, ao passo que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado, que não necessitam de subsídio estatal, são melhor executadas pelo setor privado.

Castells (1998), no capítulo 5 deste livro, salienta o surgimento de um “Estado rede”, que se articula de forma flexível com as entidades supranacionais e com as entidades regionais e locais. Esse Estado, afirma ele, exige uma administração de um novo tipo, que tenha como primeiro princípio o da subsidiariedade: a gestão deve situar-se, para cada problema, no âmbito mais descentralizado possível em que possa ser realizada eficazmente. Em segundo lugar, a administração deve ser flexível, de forma a permitir que o Estado deixe de ser apenas normalizador para ser negociador e criador. Participação cidadã e transparência são dois outros requisitos enumerados por Castells, que, assim, compreende o caráter moderno e democrático da reforma gerencial do Estado que está em curso em diversos países da OCDE e nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, nos anos 90.<sup>16</sup>

Em todo esse processo que estou analisando é preciso, portanto, ter claro que, ao contrário do que sugerem alguns dos seus entusiastas, a sociedade civil não se fortalece a expensas do Estado. A sociedade civil tenderá a ser tanto mais forte quanto mais forte (mais dotado de governança e governabi-

---

16 Faço uma ampla análise da reforma gerencial no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser Pereira, 1998).

lidade democrática) for o Estado. A sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele. Quando, a partir dos anos 70, o Estado entrou em crise, tanto uma esquerda idealista quanto uma direita neoliberal imaginaram que se abria espaço, respectivamente, para a sociedade civil ou para o mercado. Na verdade, existe um espaço maior tanto para um quanto para outro, mas não à custa do enfraquecimento do Estado, e, sim, concomitantemente com seu fortalecimento, ou seja, com o aumento de sua capacidade de governança e governabilidade. É por isso que um papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade civil será o de reconstruir o Estado ao mesmo tempo que ela própria se fortalece.

## SOCIEDADE CIVIL: CONCEITO HISTÓRICO OU NORMATIVO?

Mas que sociedade civil é esta à qual estou atribuindo papel tão relevante como agente ou ator das reformas? Ao longo da história o conceito de sociedade civil tem evoluído. Ele surge com os filósofos contratualistas, especificamente com Hobbes, como sinônimo de Estado ou de “sociedade política”, em contraposição ao “estado de natureza”. Naquele momento tratava-se de fundar o conceito de Estado ou de sociedade política, que até então estava confundido com o conceito mais geral de sociedade. Para isso a expressão “sociedade civil” surge como uma tradução do conceito grego de “sociedade política”. A diferença estava no conceito oposto: enquanto na filosofia grega a sociedade política se contrapunha à sociedade doméstica; no contratualismo iluminista a sociedade civil se oporá ao estado de natureza. No início dos tempos modernos, com Bodin, o conceito de Estado soberano está surgindo, mas a oposição básica que interessava primordialmente aos filósofos políticos não era a do Estado em relação à sociedade, mas a de sociedade política ou civil, que inclui o Estado, em contraste com a barbárie, o estado de natureza. Dessa forma, era possível deduzir logicamente e legitimar o poder político com base em argumentos seculares, racionais, deixando-se, em um primeiro momento, para segundo plano, para mais tarde abandonar os argumentos de base aristocrática e religiosa.

Dois séculos depois, entretanto, com a emergência da burguesia como classe dominante mas não dirigente, a distinção entre uma esfera política ou do Estado, no qual imperam a aristocracia e a burocracia patrimonialista, e uma esfera econômica ou do mercado, na qual domina a burguesia, torna-se afinal historicamente possível. Nesse momento o conceito de Estado já está consolidado, e a idéia de um estado de natureza revela sua qualidade meramente heurística, pouco tendo a ver com a realidade histórica. Torna-se então

necessário distinguir com clareza o Estado ou a sociedade política da sociedade civil ou da sociedade burguesa.<sup>17</sup> Os filósofos iluministas escoceses, dentre os quais Adam Smith é o mais conhecido, reconhecem esse fato ao procurar colocar o Estado a serviço da sociedade organizada pelo mercado. Será, entretanto, Hegel quem, em seus *Princípios de Filosofia do Direito* (1997), estabelecerá uma distinção clara entre Estado e sociedade civil e fundará o conceito moderno de sociedade civil. Para ele, o estado de natureza se transforma em sociedade civil ou em “sociedade burguesa”, que o Estado racional hegeliano deve conduzir. Embora para Hegel a sociedade civil seja a sociedade que está fora do Estado, sua visão não é dual (sociedade civil e Estado) mas tríplice (família, sociedade civil e Estado). Importa assinalar que as três categorias não constituem, somadas, a sociedade, mas representam três “momentos” de um “movimento” de aperfeiçoamento da moralidade objetiva, que afinal se consubstancia no Estado, definido por Hegel como “a realidade em ato da idéia moral objetiva” (Hegel, 1997, §257):<sup>18</sup> na família não é a razão que preside às relações entre seus membros; na sociedade civil, a razão já começa a ter um papel importante, embora o interesse seja dominante; com o Estado, a razão alcança sua plenitude na vida social. Com Marx, o conceito de sociedade civil ganha em importância na medida em que o Estado deixa de ser a racionalidade em si, deixa de ser o momento em que a vontade e a liberdade humanas se realizam plenamente enquanto idéia, e deixa de ter o papel organizador da sociedade imaginado por Hegel. Para Marx, que leva adiante o pensamento histórico-racional de Hegel, retirando-lhe seu caráter idealista, a sociedade, ou, mais precisamente, uma parcela dela – a burguesia ou a classe dominante – passa a deter todo o poder político e a determinar o Estado. Assim, se Hegel funda o conceito moderno de sociedade civil, Marx e Engels estabelecem a relação fundamental entre esta e o Estado, ao inverter o papel da sociedade civil, que de objeto da mudança social ou de momento

---

17 Para uma análise histórica do conceito de sociedade civil ver Cohen & Arato (1992), Arato (1995), Costa (1997b).

18 Para Hegel (1997, §156-157, grifo meu) “a substância moral ... o espírito real de um povo ... só será o espírito como algo de real e consciente de si se for objetivação de si mesmo, movimento que percorre a forma dos seus diferentes *momentos*...”, que são “(1) o espírito moral objetivo imediato ou natural: a família. Esta substancialidade desvanecese na perda da sua unidade, na divisão e no ponto de vista relativo; torna-se então: (2) Sociedade Civil, associação de membros, que são indivíduos independentes, numa universalidade formal, por meio das carências, por meio da constituição jurídica como instrumento de segurança da pessoa e da propriedade, e por meio de uma regulamentação exterior para satisfazer as exigências particulares e coletivas. Este Estado exterior converge e reúne-se na (3) Constituição do Estado, que é o fim e a realidade em ato da substância universal, e da vida pública nela consagrada”.

da sua realização enquanto idéia se transforma em agente de transformação desse Estado. Engels (1975, p.111) deixa essa nova visão claríssima:

Na história moderna ... o Estado, o regime político, é o elemento subordinado, e a sociedade civil, o reino das relações econômicas, o elemento dominante. A idéia tradicional, que Hegel também consagrou, via no Estado o elemento determinante e, na sociedade civil, o elemento condicionado por ele.

Marx e Engels radicalizaram essa perspectiva, transformando o Estado em comitê executivo da classe dominante, com a qual a sociedade civil na prática se confunde. Seus seguidores mais originais, entretanto, como Gramsci (1976) e Poulantzas (1968), restabelecem uma visão mais equilibrada da relação da sociedade civil com o Estado através, respectivamente, dos conceitos de bloco histórico e de ação do Estado como condensação da luta de classes. Feita exceção a Gramsci, a expressão “sociedade civil” fora praticamente abandonada. O estatismo comunista esquecera a lição de Marx e adotara uma perspectiva hegeliana primária, de caráter burocrático, em que o Estado volta a se impor à sociedade. Bobbio (1976b), entretanto, procura revalorizar o conceito de sociedade civil a partir de um ensaio sobre Gramsci, em que afirma que este, ao enfatizar o aspecto superestrutural da sociedade civil, liga-se antes a Hegel do que a Marx. Em um segundo ensaio, que escreveu para a *Enciclopédia Einaudi*, Bobbio (1981, p.21-6) afirma que a sociedade civil pode ser conceituada negativamente como “a esfera de relações sociais não reguladas pelo Estado”. Positivamente é mais difícil uma definição, mas Bobbio oferece a sua, que tem a grande qualidade de ser objetiva e abrangente, evitando qualquer tipo de reducionismo ou de normativismo:

Sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direitos civis, de liberação da mulher, os movimentos de jovens etc.

O conceito de sociedade civil recuperará importância teórica quando, no anos 70, intelectuais em luta contra o autoritarismo na América Latina e contra o estatismo comunista no Leste Europeu passam a usar o conceito para compreender (e fortalecer) a grande aliança democrática que aos poucos estava se fazendo nos respectivos países entre os movimentos sociais, as organi-

zações não-governamentais, os sindicatos e associações de trabalhadores, e os intelectuais, líderes religiosos, profissionais liberais e empresários.<sup>19</sup> Em um primeiro momento, nos anos 70 e 80, quando se tratava de combater o autoritarismo, o conceito de sociedade civil foi mantido em seu sentido original e amplo, que a definição de Bobbio autoriza, mas, em um segundo, diversos autores, possivelmente a partir, sobretudo, de Cohen & Arato (1992), passaram a lhe atribuir um caráter normativo e restritivo, identificando-o na prática com os movimentos sociais e as organizações não-governamentais.<sup>20</sup> Costa (1997b, p.17), por exemplo, depois de fazer uma resenha do tema, propõe um “conceito operacional”, segundo o qual sociedade civil seria o conjunto de associações e formas organizativas, excluídos os sindicatos e associações de representação de interesses, constituídas, em princípio, por membros voluntários, destinadas a proteger o que Habermas (1984, 1987) chama de “o mundo da vida”. A expressão “organizações da sociedade civil”, que diversos autores que participam deste livro utilizam, transforma-se, para ele, equivocadamente, na própria sociedade civil, que deixa de ser um conjunto amplo e complexo de atores da sociedade, fora do Estado, estruturados e ponderados de acordo com seus respectivos poderes políticos ou de influência, para se transformar em um pequeno conjunto (embora felizmente crescente) de movimentos e organizações voltadas para o controle social do Estado e do mercado.

Taylor (1991), citado por Costa (1997b, p.7), define sociedade civil de forma mais ampla, mas que permite uma leitura restritiva como aquela feita por Sérgio Costa. Diz ele que a sociedade civil é constituída por:

uma rede de associações autônomas e independentes do Estado, as quais agrupam cidadãos em torno de interesses comuns e que através de sua mera existência ou atividade podem desencadear efeitos sobre a política.

Em um outro texto, entretanto, Taylor (1990) salienta a complexidade do conceito e define duas tradições para ele: uma, de caráter radical, com

---

19 Cohen & Arato (1992), assim como Seligman (1992), vão buscar as raízes da recuperação do conceito de sociedade civil no Leste Europeu, particularmente no movimento polonês “Solidariedade”, deixando em segundo plano, ou esquecendo, que o mesmo processo ocorria concomitantemente na América Latina. Segundo Pinheiro (1994), os movimentos de direitos humanos e as ONGs, em sua luta contra os regimes militares, passaram nos anos 70 na América Latina a ser chamados de “sociedade civil”. Costa (1997a, p.6) observa que na segunda metade dos anos 70 “a sociedade civil torna-se categoria central da chamada *deuxième gauche*, que, com o movimento oposicionista no Leste, condena a hipertrofia política do Estado socialista real”.

20 Cohen & Arato (1992) tiveram antecessores, como, por exemplo, Restrepo (1990, p.89), que, de uma perspectiva marxista, retomando principalmente Gramsci, vincula a formação de uma sociedade civil participativa e democrática, capaz de promover a liberação política, ao desenvolvimento dos movimentos sociais.

origem tanto em Rousseau e Marx quanto em um pensamento liberal extremo, quer ver a sociedade civil como independente do Estado, que pode ser mínimo ou, no limite, desaparecer; outra, mais equilibrada, que tem origem em Montesquieu e passa por Hegel e Tocqueville, vê a sociedade civil como uma esfera independente do Estado mas não auto-suficiente em relação a ele. Não há nada de reducionista em nenhuma das duas tradições, inclusive na segunda, que Taylor (1990, p.109, 113) claramente privilegia, já que “uma economia auto-regulada e a opinião pública são as duas formas através das quais a sociedade pode alcançar uma unidade ou coordenação fora das estruturas políticas”. Estes dois elementos se completam com o elemento associativo desenvolvido originalmente por Tocqueville, que, conforme observa Taylor, seguindo a tradição de Montesquieu, é “o único bastião contra o despotismo moderado”.

Cohen & Arato (1992) também retomam o conceito de sociedade civil a partir da utilização desse conceito pelos intelectuais democráticos da América Latina e do Leste Europeu, mas o fazem atribuindo-lhe um caráter normativo, ao invés de sociológico. Seu conceito seria baseado em Habermas, que estabeleceria “uma identidade entre o processo de defesa do mundo da vida e a idéia de movimentos da sociedade civil” (cf. Avritzer, 1994, p.37). Cohen & Arato, conforme observa Avritzer, ligam o conceito de sociedade civil aos movimentos sociais e instituições que podem se localizar tanto na esfera privada quanto na pública, mas têm “como objetivo deter a ação do mercado e do Estado”. O livro de Cohen & Arato, *Civil Society and Political Theory*, marcou o pensamento brasileiro de esquerda e contribuiu para a retomada de um tema tão importante como é o da sociedade civil, mas acabou distorcendo o conceito. Provavelmente, naquele momento, quando a esquerda se via imersa em profunda crise de identidade, era mais importante fazer uma proposta de liberação do que conservar a inteireza do conceito de sociedade civil. Mas é importante ter clara a distinção entre uma análise histórica dos fatos sociais de uma análise normativa. Já no início do livro, Cohen & Arato (1992, p.17) deixam claro seu objetivo normativo:

O objetivo de nosso livro é desenvolver e sistematicamente justificar a idéia da sociedade civil, reconcebida em parte em torno da noção de um movimento democratizante autolimitado que busca expandir e proteger espaços para a liberdade negativa e a liberdade positiva, e recriar formas igualitárias de solidariedade sem prejudicar a auto-regulação econômica.

Para eles, a sociedade, e mais especificamente a sociedade civil, ao invés de ser a parte de um país ou de um sociedade nacional que está fora do Estado, embora seja com ele relacionada, passa a ser um “terceiro espaço” (p.18), ao lado da economia e do Estado. Sociedade civil, economia e Estado



são, assim, colocados em um mesmo plano, cabendo à primeira a realização dos projetos ou das utopias dos dois autores. Pessoalmente, compartilho com eles a convicção de que “os recursos para significação, autoridade e integração social são minados ... pela expansão de uma economia corporativa crescentemente iliberal, assim como pelo crescimento excessivo do aparato administrativo do Estado intervencionista” (p.24), mas não vejo por quê, em razão dessa crítica, definir a sociedade civil como o conjunto de movimentos sociais e associações que irão combater tais males ou distorções. Não nego aos autores, como não nego a mim mesmo, o direito de ser normativo. Pessoalmente, partilho da esperança de que se possa construir uma terceira via entre o capitalismo neoliberal e a velha esquerda burocrática, e estou seguro de que, nesse processo, o papel da sociedade civil e, particularmente, das entidades e movimentos do setor público não-estatal será fundamental. Conforme observa Ignacy Sachs, no capítulo 7 deste volume, ao dar seu apoio ao projeto das Organizações Sociais, que é essencial na proposta brasileira de reforma do Estado, a terceira via não se constitui apenas de um regime misto, combinando diferentes proporções do setor estatal e do privado; envolve também uma crescente participação do setor social, que compreende as atividades sem fins lucrativos, públicas não-estatais, em conjunto com as instituições cooperativas e de auxílio mútuo.<sup>21</sup> Mas não vejo por que dar um caráter normativo a um conceito da sociologia política como é o de sociedade civil. Adicionalmente, não me parece razoável reduzir um conceito complexo e amplo como o de sociedade civil a movimentos sociais e associações. Usando o conceito habermasiano de mundo da vida, Cohen & Arato (1992) corretamente identificam nele uma dimensão de tradições e de cultura e uma dimensão “institucional” ou “sociológica”, e situam a sociedade civil nesse segundo nível do mundo da vida. Mas, em seguida, reduzem dramaticamente o conceito, ao afirmarem (p.429):

É aqui, no nível institucional do mundo da vida, que se pode encontrar a raiz de um conceito de sociedade civil hermeneuticamente acessível porque socialmente integrado. Este conceito incluiria todas as instituições e formas associacionais que exigem interação comunicativa para sua reprodução e se baseiam principalmente em processos de integração social para coordenar ações dentro de suas fronteiras.

---

21 As Organizações Sociais são uma das instituições-chave da reforma do Estado em curso no Brasil. São entidades de serviço, públicas não-estatais, de direito privado (fundações ou associações), que são reconhecidas pelo Estado desde que preencham uma série de requisitos estabelecidos em lei. Atendidos esses requisitos e assinado um contrato de gestão com o respectivo órgão supervisor estatal, a entidade passa a ter direito a participar do orçamento do Estado. Ver, a respeito, Ministério da Administração... (1995, 1997), Bresser Pereira (1998), e Modesto (1997).

Dessa forma, a economia, que era central para Hegel e Marx no conceito de sociedade civil, fica dele excluída. A sociedade civil, definida restritiva e normativamente, vai controlar, de um lado, a economia ou o mercado, e, de outro, o Estado. A transformação do mundo não será mais realizada por elites aristocráticas iluminadas controlando o Estado, como querem os conservadores clássicos, nem por um mercado auto-regulado, como quer a nova direita neoliberal, nem por um proletariado revolucionário, como queriam Marx e Engels, nem por uma burocracia estatal, como pretenderam seus seguidores, mas por associações voluntárias e movimentos sociais independentes do Estado e do mercado.

Nessa linha de recuperação do conceito de sociedade civil de um ponto de vista normativo temos, de acordo com Wolfe (1992), “uma nova trindade”: o caminho do Estado, o caminho do mercado e o caminho da sociedade civil. A sociedade civil aparece aqui novamente como uma alternativa ao Estado e ao mercado. Mas já não é mais uma sociedade histórica, nem um conceito político, é uma estratégia de desenvolvimento: a sociedade civil exige que focalizemos nossa atenção em coisas pequenas, administráveis pelo cidadão comum. A sociedade civil é constituída de famílias, vizinhanças, organizações voluntárias, sindicatos e organizações de base.

Nessa mesma linha normativa, em que se atribui à sociedade civil um papel ético e civilizatório, temos, em um livro organizado por Donati (1997), a tentativa de encontrar na sociedade civil a solução para a “crise italiana”: uma terceira alternativa diante tanto da alternativa liberal quanto da alternativa estatista. Essa crise, segundo Donati (p.5), pode ser definida “como um problema de déficit da sociedade civil”, podendo “a sociedade civil ser entendida como um consenso de caráter universal sobre valores de civilização compartilhados entre os diversos grupos sociais e entre as culturas que os mesmos exprimem”. Donati (p.78) distingue um conceito “clássico” de sociedade civil, em que esta se confunde com a organização política, do conceito “moderno”, em que a sociedade civil é contraposta ao Estado e formada de grupos sociais que buscam afirmar seus interesses e sua identidade como universais. Em lugar desses dois conceitos, ele propõe seu conceito – o conceito “pós-moderno” –, segundo o qual “a sociedade civil deve ser entendida como o conjunto de relações sociais, externas às relações especificamente políticas, que conferem prioridade ao sentido ético da ação”.

Vemos, portanto, que a confusão é geral. Ao invés de se ficar com o conceito “moderno”, já subentendido nos filósofos do iluminismo escocês e definido por Hegel, busca-se um conceito novo, normativo, de sociedade civil. Esquece-se que a sociedade civil é um conceito que, como observa Wanderley Reis (1994, p.339), tem uma origem clara na noção de cidadania civil e liberal, está relacionado com o surgimento de uma esfera em que os interesses

privados e a autonomia do cidadão perante o Estado se afirmam, sendo “impossível excluir a operação dos *interesses* da sociedade civil”.

Seligman (1992) critica a ambigüidade e o caráter normativo da recuperação do conceito de sociedade civil, que acaba se transformando em um *slogan* de determinados movimentos ou partidos políticos, ou então em uma visão normativa da ordem social por meio da qual a sociedade estabeleceria um ideal ético, mas não oferece ele próprio um conceito político do termo. Entretanto, seu livro apresenta uma contribuição importante ao debate, ao ir buscar no iluminismo escocês a origem da idéia moderna de sociedade civil. Para eles, não obstante o conceito de “mão invisível” de Smith possa levar a uma conclusão equivocada, a sociedade civil não é apenas a arena “neutra” do mercado, mas a arena ética na qual se constitui a individualidade de cada um de seus membros. Para os filósofos iluministas escoceses, como Francis Hutcheson, Adam Ferguson e Adam Smith, a sociedade civil é a síntese do público e do privado, é o espaço no qual as duas tendências básicas do ser humano – o auto-interesse e o interesse público, o egoísmo e o altruísmo – se expressam. Através do conceito da mão invisível, Smith demonstrou que o bem público independe da benevolência privada, mas isso nunca o levou ao radicalismo mandeviliano, que está na origem do liberalismo individualista, e a afirmar que os vícios privados se transformam em benefício público. Pelo contrário, segundo Seligman, para Smith a luta pelo próprio interesse, que é racional, está iluminada pelos sentimentos morais de solidariedade e de pertencimento a um corpo social – sentimentos que fazem parte do próprio conceito de razão. Nessa direção, o autor cita Hirschman (1979), que, analisando o pensamento de Smith, observa que a própria atividade econômica, na *Theory of Moral Sentiments*, está baseada nas necessidades não-econômicas por simpatia e reconhecimento.

## A SOCIEDADE CIVIL COMO AGENTE HISTÓRICO

Mas como conceituar sociedade civil sem cair no erro do reducionismo ou na tentação do normativismo? Podemos pensar a sociedade civil simplesmente como toda a área social que está fora do Estado. Assim, sociedade e sociedade civil se identificam. Podemos, mais precisamente, ver a sociedade civil como o aspecto político da sociedade, ainda fora do Estado. Neste caso, é necessário distinguir sociedade civil de um outro conceito político: povo. Enquanto povo é o conjunto de cidadãos com direitos e poderes iguais, na sociedade civil os direitos ainda são iguais mas os poderes variam de cidadão para cidadão, dependendo das três fontes de poder fundamentais das socie-

dades contemporâneas: a organização, o dinheiro e o conhecimento. Aqueles cidadãos que fazem parte de organizações que representam classes ou interesses significativos são mais poderosos do que aqueles que não participam; quem tem dinheiro ou controla empresas e pode empregar pessoas, ser proprietário de aparelhos ideológicos, particularmente a mídia, quem pode financiar candidatos a postos políticos, quem pode exercer seu poder de veto e decidir não investir, quem pode especular com moedas e valores mobiliários, é, evidentemente, mais poderoso do que quem não tem essas possibilidades; finalmente, quem tem conhecimento técnico e organizacional que lhe permite dirigir as organizações ou influenciar as pessoas com base naquilo que diz ou escreve tem mais poder do que aqueles que não dispõem desse conhecimento.

Assim, e sendo fiéis a Hegel, Gramsci e Bobbio, podemos pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado, em que os poderes dos seus membros são ponderados de acordo com as organizações ou associações a que pertençam, o dinheiro ou o capital de que disponham e o conhecimento que detenham. Isto, de um ponto de vista estático. Dinamicamente, podemos pensar a sociedade civil como um complexo campo de lutas ideológicas em que classes, grupos de interesses e indivíduos isoladamente buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas. Esse conceito histórico, ao invés de normativo, de sociedade civil não lhe retira o caráter ético. É na sociedade civil e através dela que os valores éticos e civilizatórios se afirmam, na medida em que grupos que se pretendem portadores desses valores (e possivelmente o são) dela fazem parte e sobre ela buscam exercer sua influência.

A sociedade civil só pode existir na democracia ou na luta pela democracia, mas isso não significa que ela própria seja internamente democrática. Em um *paper* dos anos 80 (Bresser Pereira, 1983), em que estudava a transição democrática em curso no Brasil, procurei demonstrar que a própria sociedade civil será mais ou menos democrática na medida em que o poder esteja concentrado nas mãos da classe dominante ou que se espalhe por toda a sociedade. Ou, usando uma linguagem mais atual, a sociedade civil será tanto mais democrática quanto maior for o capital social existente na sociedade, quanto maior for o número de associações representativas da sociedade civil existentes nessa sociedade (Putnam, 1993), e quanto menos desigual for a distribuição de renda e riqueza, assim como mais equilibrada for a distribuição de conhecimentos ou de nível educacional entre seus membros.

Não foi um conceito normativo e reducionista de sociedade civil, mas um conceito do tipo que acabei de apresentar, que utilizei nos anos 70, quando fui buscar nessa idéia, como muitos outros, inspiração para compreender

o movimento de redemocratização que então ocorria no Brasil.<sup>22</sup> Os regimes autoritários tanto na América Latina como no Leste Europeu eram regimes burocráticos: burocrático-capitalistas na América Latina, simplesmente burocráticos no Leste Europeu. Regimes burocráticos nos quais burocratas, no Leste Europeu, ou uma coalizão de burocratas e capitalistas, na América Latina, se impunham à sociedade através do controle total do Estado. A democratização será, precisamente, o processo através do qual a sociedade se organiza, se estrutura, ganha forças e, gradualmente, passa a se impor ao Estado. Enquanto nos regimes autoritários o poder flui do Estado (e da elite que o domina) para a sociedade, nos regimes democráticos o inverso ocorre.

Mas essa sociedade não é uma abstração; é uma realidade histórica concreta, na qual existe uma dimensão política que é a sociedade civil. Esta, por sua vez, não é portadora de uma missão utópica, mas é um produto de dois processos históricos: a diferenciação ou complexificação social crescente e a democratização. Em uma sociedade primitiva não há sociedade civil nem Estado. No despotismo oriental ou no escravismo é possível falar em Estado, mas a sociedade é ainda uma abstração. Na *pólis* grega não há ainda distinção entre Estado e sociedade: a distinção relevante é entre a sociedade política e a sociedade doméstica. A fragmentação característica do feudalismo abre timidamente espaço para a sociedade, na medida em que a burguesia começa a emergir fora do Estado, mas estamos apenas diante de um embrião do que hoje chamamos sociedade civil. No período das monarquias absolutas, a sociedade civil enquanto sociedade burguesa já é um fato, mas os filósofos iluministas da época estão ainda preocupados em distinguir a sociedade civil, que inclui o Estado, do estado de natureza, em um reconhecimento implícito de que a sociedade não se diferenciou e logrou autonomia relativa ante o Estado. É só depois das revoluções burguesas e liberais na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França que Hegel poderá, afinal, distinguir com clareza a sociedade civil do Estado. Mas naquela época, em que a democracia apenas engatinhava e os regimes continuavam essencialmente autoritários, era o Estado o agente e a sociedade o objeto de regulação e controle.

Será somente na primeira metade do século XX, com a definitiva emergência da democracia nos países desenvolvidos, e no último quartel deste século, quando a América Latina e o Leste Europeu se democratizam, que a inversão ocorre, e a sociedade civil passa a ser o agente a reformar o Estado e o mercado. Reforma o Estado, naturalmente, para que este a regule, para que, por meio das leis, estabeleça a ordem social e garanta os direitos e obri-

---

22 Reuni os artigos que escrevi na imprensa a respeito no livro *O Colapso de uma Aliança de Classes* (Bresser Pereira, 1978). O conceito de sociedade civil já é utilizado no artigo básico que irá dar origem ao livro, "A Ruptura de uma Aliança Política" (1977b).

gações dos cidadãos. O movimento continua, assim, nas duas direções, mas agora, e crescentemente, o vetor mais forte é o que vai da sociedade para o Estado e o mercado, e não o contrário, como ocorreu nos regimes autoritários que imediatamente antecederam a democracia.

## SOCIEDADE CIVIL, TERCEIRO SETOR E SETOR PÚBLICO NÃO-ESTATAL

Uma sociedade politicamente organizada pode, portanto, ser pensada como composta de um Estado e de uma sociedade civil. As duas categorias se interpenetram, tanto o Estado quanto a sociedade civil abrangem todo o Estado-Nação, mas esta é uma forma conveniente de decompô-lo. Alternativamente, podemos pensar nesse país em termos dos princípios ou mecanismos que asseguram a coordenação econômica e a ordem política. Sob essa perspectiva, conforme demonstra Offe, no capítulo 4, temos três mecanismo de coordenação: o Estado, o mercado, e a própria sociedade – o Estado, através das leis e das políticas públicas; o mercado, através da troca e da competição regulada pelo Estado; e a sociedade ou a comunidade, através dos valores morais e das crenças tradicionais ou consuetudinárias que regem essa sociedade independentemente do Estado. Uma terceira forma de pensar um sistema econômico e social é através das suas formas de propriedade. Neste caso, além da propriedade privada e da estatal, temos a propriedade pública não-estatal, formada pelas entidades sem fins lucrativos de interesse público, e a propriedade corporativa, constituída pelas associações representativas de interesses.

O conceito de sociedade civil que estou usando não se limita às organizações públicas não-estatais e às organizações corporativas (que, somadas, formam o “terceiro setor”). Em termos de propriedade, envolve também as empresas privadas. Ou melhor, o poder dos indivíduos e grupos que participam da sociedade civil não deriva apenas do papel que desempenham nas entidades públicas não-estatais e corporativas do terceiro setor, mas também do poder que empresários e executivos derivam do controle das empresas privadas. Em termos sociais, abrange todas as classes sociais, e não apenas os grupos envolvidos em atividades do terceiro setor. A sociedade civil é constituída por cidadãos individualmente, por empresas e por organizações do terceiro setor, ponderados pelo poder que derivam de seu capital, de sua capacidade de representação e de seu conhecimento técnico e organizacional. Entidades representativas de interesses, organizações públicas não-estatais de serviço, como as escolas, hospitais e entidades de assistência social e organizações públicas não-estatais de controle social, como as organizações não-

governamentais (ONGs); os movimentos sociais e as associações de base (*grass-roots*) são entidades do terceiro setor que formam, mas não esgotam, a sociedade civil.

Enquanto mecanismo de coordenação, a sociedade não deve ser pensada como agente de reforma do Estado e do mercado, mas como instituição, que, como estas outras duas instituições, organiza a alocação de recursos e a distribuição de poder e riqueza entre seus membros. Enquanto o Estado realiza essa tarefa através da lei e o mercado, através da troca, a sociedade o faz através da definição de um sistema de valores e crenças, de princípios éticos e de normas morais, que estabelecem um sistema de solidariedade entre um grupo de indivíduos que partilham origens étnicas, crenças religiosas, uma mesma língua e tradições comuns. A sociedade, assim entendida, entretanto, não deve ser confundida com a sociedade civil. O primeiro conceito é primordialmente sociológico; o segundo, político. O que me interessa neste trabalho não é ver a sociedade como instituição, mas a sociedade civil como agente histórico concreto da reforma das outras duas instituições fundamentais da sociedade contemporânea: o Estado e o mercado.

A sociedade civil – constituída pelos cidadãos individualmente, pelas empresas, por organizações corporativas de representação de interesses, e por organizações públicas não-estatais, como as organizações de serviço públicas não-estatais, os movimentos sociais e as ONGs – é a dimensão política da sociedade, e, nessa condição, é o agente da reforma nas sociedades democráticas. Entretanto, da mesma forma que seu conceito não deve assumir um caráter normativo, não deve também ser pensada como um substituto do Estado. Em razão da crescente utilização de organizações públicas não-estatais para realizar os serviços sociais de educação, saúde e assistência social, e para o controle social das ações do próprio Estado, este tenderá a diminuir, mas, nos termos da advertência de Amin, embora seja bem-vinda a tendência à construção de uma rede de associações e organizações autônomas, que fortaleçam o capital social existente na sociedade, é essencial ao mesmo tempo fortalecer e tornar mais eficiente o próprio Estado.<sup>23</sup>

A sociedade civil é o campo de lutas ideológicas no qual se define o poder real em uma sociedade e o controle do Estado. A sociedade civil tem ela própria elementos institucionais, mas o elemento real ou histórico é preponderante, ao ponto de podermos pensá-la principalmente nesses termos.

---

23 Amin (1997), analisando a proposta de Hirst (1994, p.310) de uma “democracia associativa”, argumenta que a redução do Estado por ele prevista “arrisca de tornar essa democracia de e para os poderosos no contexto de um Estado residual”. E argumenta, na mesma direção que estou argumentando, na necessidade de fortalecer ou reconstruir o Estado, ao mesmo tempo que se democratiza a sociedade civil.

A sociedade civil é o espaço no qual indivíduos e grupos afirmam seus interesses e seus valores éticos. É, como salienta Seligman (1992), tanto a arena em que os indivíduos buscam seus interesses egoístas quanto o espaço no qual debatem sua visão do interesse público. Nestes termos, a sociedade civil não deve ser vítima de duas reduções: nem ser identificada com a sociedade burguesa, embora tenha nascido com a burguesia e o capitalismo, nem identificada com o terceiro setor ou com o setor público não-estatal de controle e idealizada como o agente da justiça social.

A sociedade civil só existe nos quadros do capitalismo, quando o público e o privado passam a ser esferas distintas da sociedade com o progressivo avanço da democracia. Isto, entretanto, não significa que a sociedade civil só exista nos regimes democráticos. Conforme observa Roniger (1994), “a sociedade civil não leva necessariamente à democracia. Em países islâmicos como o Irã a força da sociedade civil levou de fato à reforma do Estado, mas fez pouco para gerar democracia”. Em geral, entretanto, ela será tanto mais forte quanto mais democrática for ela própria e o seu respectivo Estado. Para se afirmar, ela terá que lutar internamente contra oligarquias de todos os tipos, contra máfias, contra grupos autoritários e fundamentalistas. Mas isso não nos permite atribuir-lhe uma missão, idealizá-la, tratá-la normativamente em vez de vê-la como um fenômeno social e político historicamente situado e eticamente motivado, em processo permanente de mudança.

## A ESTRATÉGIA: APROFUNDAR A DEMOCRACIA

Até agora critiquei o caráter normativo e reducionista do “atual” conceito de sociedade civil e propus o retorno a um conceito mais amplo e histórico. Isto significa que estou colocando em segundo plano o elemento normativo? Ou que eu esteja reduzindo o papel histórico que a sociedade está assumindo como agente da mudança e da reforma do Estado? Ou estaria sugerindo que o desenvolvimento da sociedade civil não representa uma esperança de reforma na direção de um mundo mais desenvolvido e menos injusto? De forma alguma. Significa apenas que o elemento ético ou normativo que eu possa propor, e que decorre de minhas próprias convicções políticas, ou das convicções políticas daqueles com os quais me identifico, não pode ser confundido com o conceito de sociedade civil. A sociedade civil não é algo que realiza os nossos desejos, mas um campo de lutas onde nossos interesses, nossos valores éticos e nossas utopias podem eventualmente se tornar dominantes.

A sociedade civil em cada país, em cada momento histórico, pode ser internamente mais ou menos democrática (ou mais ou menos “forte”, quando



se pressupõe que a sociedade civil é por definição democrática). Uma sociedade civil mais democrática será aquela em que os poderes dos seus diversos membros estiverem mais equilibrados. No limite, a sociedade civil seria plenamente democrática quando se identificasse com o povo, ou seja, quando cada um dos seus membros, enquanto cidadãos, tivesse o mesmo poder. Este é um limite impossível, mas serve para compreendermos como as sociedades civis podem apresentar graus diferentes de democracia interna. Mangabeira Unger (1996, p.152), em vez de falar de democratização, fala em “organização” da sociedade civil. E define uma sociedade civil organizada como aquela na qual dois requisitos são satisfeitos: que nela nenhum grupo esteja permanente e significativamente em desvantagem, e que essa sociedade civil tenha a capacidade interna de resistir aos impulsos de recentralização. Prefiro falar em democratização interna em vez de em organização da sociedade civil, porque na idéia de organização existe sempre uma conotação de vontade racionalmente expressa que dificilmente se realiza na sociedade civil, mas concordo com os requisitos propostos. O primeiro é essencial para o processo de democratização da sociedade civil, enquanto o segundo indica a sua força. Uma sociedade civil será forte, em última análise, se for capaz de resistir às pressões recentralizadoras do Estado ou das oligarquias que o dominem. Na verdade, ela só será forte se, além de resistir às pressões do Estado, for capaz de democraticamente a ele se impor.

O processo de democratização da sociedade civil é algo que ocorre em todo o mundo de uma maneira irresistível. Os valores democráticos são de tal forma dominantes que as tentativas elitistas ou autoritárias de privilegiar os interesses constituídos, como, por exemplo, o movimento neoliberal, acabam sendo derrotadas. A cidadania vai se construindo lenta mas inexoravelmente. A atitude autoritária e elitista do “você sabe com quem está falando?”, que Roberto da Matta (1978) tão bem analisou, perde a cada dia legitimidade e vigência social. Conforme observa Fernando Henrique Cardoso (1998, p.26), “as pessoas que se aferram às prerrogativas vão achar que ‘as pessoas não sabem mais o seu lugar’, mas a verdade é que não há mais lugar. Estamos num processo em que a democratização atinge o nível das relações interpessoais”.

Através da sociedade civil e do debate que se trava dentro dela é, em princípio, possível alcançar alguma forma de consenso sobre o interesse comum. As sociedades civilizadas e a constituição de um consenso sobre o interesse público são fruto da racionalidade substantiva, orientada para fins. Mesmo, porém, quando a racionalidade instrumental se torna dominante, tornando a busca da eficiência ou do desenvolvimento econômico um valor fundamental do mundo moderno, ou quando a racionalidade individualista pretende abarcar toda idéia de razão, como pretendem os defensores da Escola da Escolha Racional, é preciso não perder de vista que uma racionalidade

maior continua a existir. Ou, em outras palavras, que os valores cívicos, que constituem o interesse público e permitem a cooperação ou a ação coletiva, continuam a ser centrais para a convivência e a sobrevivência humana. Através deles se forma um consenso civilizado sobre o interesse público, que, em seguida, se transforma em direito de cada cidadão.

É esse consenso sobre o interesse público que permite a emergência, neste último quartel do século XX, de um novo direito de cidadania, os “direitos republicanos”: o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato utilizado de forma pública (Bresser Pereira, 1997a). Estes novos direitos, que merecem tanta proteção quanto mereceram, no passado, e continuam a merecer hoje, os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, apenas se afirmam na medida em que a sociedade civil em cada país estabelece um consenso civilizado sobre o interesse público, de forma a poder assumir a sua defesa: a defesa do patrimônio público, particularmente do fluxo de recursos que o Estado arrecada na forma de impostos. Enquanto os direitos civis se afirmam contra um Estado autoritário todo-poderoso, os direitos políticos dão voz aos cidadãos dentro desse Estado, e os direitos sociais transformam o Estado em defensor de determinados direitos coletivos básicos, os direitos republicanos defendem o Estado ou mais amplamente a coisa pública contra sua captura por poderosos grupos privados.

No plano da sociedade civil existe, portanto, uma luta democrática e republicana para que esta assuma o papel de defensora dos direitos de cidadania, ao invés de se reduzir a uma elite que busca capturar o Estado para seus interesses privados. Para isto torna-se essencial aprofundar a democracia, não apenas aperfeiçoando os mecanismos institucionais que garantem a liberdade e a representação dentro do Estado, mas também envolvendo a democratização da própria sociedade civil. Na medida em que a sociedade civil se fortalece e se democratiza, logra transformar-se em agente estratégico da defesa dos direitos de cidadania e do interesse público. Este deixa de ser conceituado apenas de forma positiva ou formal como o interesse resguardado na lei aprovada pelos representantes do povo. Através da democratização da sociedade civil e do aprofundamento da democracia é possível ir além desse consenso legal, e, aos poucos, ir construindo um conceito substantivo de interesse público.

Nas sociedades democráticas, o regime político democrático e as políticas públicas são, em última análise, fruto de um contrato social. Em um trabalho anterior procurei demonstrar que um problema fundamental das novas democracias nos países em desenvolvimento é a ausência ou a fragilidade desse contrato social (Bresser Pereira & Nakano, 1998). Cunill Grau no capítulo 9 deste livro, enfatiza a necessidade de um novo contrato social para esses países, observando que não basta para isto termos uma “democracia

participativa”, em que o terceiro setor tenha um papel crescente, dadas as assimetrias de representação ou de poder político. Para ela, é preciso pensar em uma reconceitualização da participação cidadã, institucionalizando-a, e, nesse processo, estabelecer uma abertura expressa para os interesses sub-representados. Por outro lado, lembra ela que o Estado tem responsabilidades inafiançáveis, e salienta a necessidade de aumentar o poder da sociedade em relação aos monopólios de poder existentes no mercado (ou seja, na empresa capitalista) e no Estado (o poder dos políticos e burocratas). Dessa forma, ela está também se referindo à necessidade de democratizar a sociedade civil. O aumento do espaço das organizações públicas não-estatais orientadas para o controle social, que ela tem estudado de forma criativa e instigante,<sup>24</sup> é uma parte desse processo. Através dele, a sociedade civil se autodemocratiza.

A consolidação da democracia, que tem sido um tema fundamental para os cientistas políticos na última década, é geralmente vista como um problema de institucionalização democrática. Por meio de reformas políticas teríamos eleições mais livres, liberdade mais assegurada, igualdade mais afirmada etc. Não nego esse aspecto institucional, mas, neste trabalho, o que estou salientando é a democratização da própria sociedade, através da democratização da sociedade civil. Desta forma tento fazer uma ponte entre sociólogos e politólogos, os primeiros preocupados com a dinâmica da mudança social; os segundos, com as instituições políticas. Nestes termos, não é possível limitarmos-nos seja à democratização das instituições seja à democratização interna da sociedade civil. Esta – a diminuição da concentração de poder político em alguns cidadãos dotados de maior capacidade de organização, ou de maior capital, ou de maior conhecimento – depende da interação da sociedade civil com o Estado e das medidas tomadas nesse nível para distribuir melhor a renda e o poder dentro da sociedade. Na verdade, a relação entre sociedade civil e Estado é dialética: a sociedade civil é cada vez mais o agente, mas um agente que se modifica na medida em que as instituições estatais se modificam. Os processos de aprofundamento da democracia são concomitantes e interdependentes: ao mesmo tempo que o Estado se democratiza, a sociedade civil, no nível da qual se constitui o novo contrato social, passa por um processo correspondente de democratização. Para aprofundar a democracia, o papel da sociedade civil e, dentro dela, o desenvolvimento de um espaço público social de controle social ou de democracia direta são fundamentais, complementando os mecanismos da democracia representativa. Daí a importância crescente dos movimentos sociais e das ONGs. Daí o papel sempre importante das atividades corporativas de defesa de interesses. Daí o papel

---

24 Ver Cunill Grau (1995, 1997).

das entidades sociais de defesa dos interesses das populações mais pobres (*grassroots*), nas quais o caráter público não-estatal e o caráter corporativo se confundem.

Arditi (1997) adverte contra a tentação de opor sociedade e Estado. Ele salienta que, nas sociedades contemporâneas, ao lado das arenas eleitorais e partidárias da democracia representativa, que seria o *locus* clássico da concepção liberal da política, temos a formação de redes ou de circuitos constituídos de entidades corporativas e de iniciativas populares de base, e, principalmente, de movimentos que afirmam a política no terreno da própria sociedade civil e questionam que o Estado soberano seja o lugar e o objeto exclusivo da ação política. De fato, na medida em que o espaço público não é apenas o espaço estatal, mas existe um espaço público fora do Estado, a política, por meio da qual se administra o espaço público, deixa de ter como único objetivo alcançar o poder do Estado. Essa advertência é correta, mas pode ser enganosa se imaginarmos que essa rede de organizações públicas não-estatais possa existir independentemente do Estado. Essa rede, ou, mais amplamente a sociedade civil, existe integrada ao Estado, assumindo, cada vez mais, o papel de reformadora do Estado que a regula.

Através do aprofundamento do debate democrático e do fortalecimento e democratização da sociedade civil, poderemos eventualmente realizar nossas utopias pessoais. Nessa utopia os defensores de uma recuperação normativa do conceito de sociedade civil poderão atribuir às organizações do terceiro setor um papel mais importante do que hoje têm. Pessoalmente estou de acordo com essa meta, mas isso não me leva a alterar e idealizar o conceito de sociedade civil. Ao invés de realizar essa idealização ou de definir um regime político utópico – a “poliarquia radical” de Mangabeira Unger (1996), por exemplo –, estou aqui enfatizando a importância do aprofundamento da democracia no nível não apenas do Estado, como é comum se fazer, mas também no nível da sociedade civil. Se formos otimistas, o resultado desse aprofundamento democrático será, talvez, algo semelhante a essa poliarquia radical ou ao socialismo democrático.

No processo de fortalecimento e democratização da sociedade civil, é fundamental o desenvolvimento de um terceiro setor entre o Estado e o setor privado (não entre o Estado e o mercado): o terceiro setor, que não se confunde com a sociedade civil, mas é parte essencial dela. Não há razão para excluir as organizações corporativas do terceiro setor, mas também não há justificativa para atribuir a elas um papel decisivo na coordenação social e na própria afirmação de uma “democracia corporativa”, como fizeram os defensores do neocorporativismo a partir do clássico texto de Schmitter (1974). O fato histórico novo que vem se transformando no elemento democratizador

por excelência da sociedade civil, mas que não justifica transformá-las no novo agente privilegiado da história e da reforma do Estado, são as organizações públicas não-estatais, são os mecanismos de controle social direto. Estudei em um outro trabalho com Nuria Cunill (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1998) as organizações públicas não-estatais, que dividimos em dois tipos: as organizações de controle social ou de democracia direta, como os movimentos sociais, as ONGs, os conselhos de defesa ou de fiscalização da ação pública; e as organizações de produção de serviços sociais de educação, saúde, cultura e assistência social. O papel dessas duas formas de entidades públicas não-estatais é hoje cada vez maior em todo o mundo, constituindo as organizações de controle social o cerne da nova sociedade civil democratizada, ao passo que as organizações públicas não-estatais de serviço são o caminho para a prestação de serviços financiados ou subsidiados pelo Estado, mas realizados de forma competitiva por essas organizações.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho alguns pontos são fundamentais para que entendamos as relações entre sociedade civil e Estado neste fim de século. Primeiro, a consolidação da democracia que vem ocorrendo em grande parte do mundo inverte essas relações, transformando de forma crescente a sociedade civil em sujeito e o Estado em objeto da reforma ou da mudança social. Segundo, abrem-se oportunidades extraordinárias para a democratização da própria sociedade civil, especialmente através do aumento do espaço público não-estatal. Terceiro, esse fortalecimento da sociedade civil só faz sentido se, ao mesmo tempo, o Estado for capaz de superar a sua própria crise, a fim de desempenhar o papel que lhe cabe como fator compensatório dos desequilíbrios do mercado. A globalização e a volatilidade dos fluxos de capital, por exemplo, só constituem problemas graves para os Estados nacionais que se endividaram externamente de forma irresponsável e apresentam substanciais déficits em suas contas correntes com o exterior. Quarto, espero ter deixado claro que, embora as distorções e privilégios que assolam o mundo em que vivemos sejam grandes, fruto de forças vivas e atuantes, não há razão para um pessimismo radical que é tão comum hoje entre os intelectuais, que, preocupados em conservar sua capacidade crítica, afirmam que o mundo caminha inexoravelmente para o colapso, para o caos, para o desemprego permanente, para a exclusão crescente das populações

marginais.<sup>25</sup> Como também não há razão para o otimismo fácil de imaginar que a sociedade civil desempenhará o papel salvador e realizará nossas utopias. Difícil é aceitar afirmações como a de Dryzek (1996), de que o capitalismo foi com frequência favorável à democracia, mas agora a tendência é para que os Estados se tornem menos democráticos na medida em que se subordinam à necessidade de competir internacionalmente. Nem o pessimismo dos que perderam esperança na reforma, nem o otimismo de ver na sociedade civil uma nova fonte de salvação são aceitáveis. A sociedade civil é um campo de lutas em que a vitória não é necessariamente dos mais poderosos militarmente ou dos mais ricos, dos detentores do capital, pode também ser do conhecimento e da capacidade de organização social. É verdade que existem correlações entre essas variáveis, mas foi-se o tempo em que o poder das armas era decisivo; e o poder do capital, embora ainda central, é cada vez menor em relação ao poder derivado ou do conhecimento ou da organização.

Entretanto, se o poder do capital não é tão forte como muitas vezes se supõe, as restrições econômicas o são. A luta que se trava na sociedade civil é uma luta entre as classes sociais ou os grupos e suas respectivas ideologias, em razão de seus interesses e de seus valores éticos. Mas essa é uma luta condicionada pelas restrições de caráter econômico, sempre presentes, e pelas condicionantes histórico-estruturais que examinei na primeira seção deste trabalho. As condicionantes econômicas limitam os interesses, os valores éticos estabelecem parâmetros para eles, as condicionantes estruturais nos dão as coordenadas do ambiente econômico, político e cultural no qual a jornada contraditória e incerta da sociedade civil se realiza. Examinei no início deste trabalho as condicionantes histórico-estruturais, identificando: a crise do Estado, o avanço da democracia, o brutal aumento da produtividade e a melhoria dos padrões de vida acompanhados por crescente concentração da renda e o desafio da globalização. Adicionei a elas três conseqüências de caráter ideológico: o grande avanço e subseqüente recuo da nova direita neoliberal ou neoconservadora, a resistência da velha esquerda burocrática em se adaptar aos novos tempos, e a crise política de legitimidade dos governos decorrente da falta de um pensamento hegemônico alternativo. Já as condicio-

---

25 Nessa linha catastrófica ver, por exemplo, Kurz (1992, 1997). Embora se admita que o aumento da produtividade é imenso, ignoram-se os princípios básicos da teoria econômica, que tem como um de seus postulados que, a longo prazo, a oferta cria a sua própria procura, e se esquece a capacidade crescente de organização e de afirmação da sociedade democrática sobre o Estado e o mercado, e, a partir da crise do Estado dos últimos 25 anos, faz-se a previsão de desemprego e exclusão crescentes, levando o mundo em direção da barbárie. Nesse tipo de raciocínio não há, obviamente, espaço para propostas de reforma. E como também não existem mais perspectivas de revolução, a única coisa a fazer é vaticinar o desastre.

nantes ou restrições econômicas são aquelas que estabelecem limites para a utilização de recursos escassos e orientam a alocação desses recursos através da definição dos quatro preços básicos dos sistemas econômicos (o preço dos bens e serviços, a taxa de juros, a taxa de câmbio e os salários). Nesse quadro, o poder de veto dos financiadores, que exigem uma taxa de juros positiva, e dos empresários, que necessitam de uma taxa de lucro superior à taxa de juros, conflita com a demanda de ordenados por parte da classe média burocrática e de salários por parte dos trabalhadores.

No processo de democratização interna da sociedade civil, todas essas condicionantes ou restrições, somadas aos valores éticos e aos interesses individuais e grupais, são relevantes. Entretanto, quero salientar apenas a desigualdade de rendas e a riqueza. Essa desigualdade, que é fruto de uma série de fatores históricos e institucionais, estabelece limites para a democratização interna da sociedade civil. Przeworski, no capítulo 13 deste livro, foi enfático a respeito. A questão que se propôs responder foi: por que nas democracias o Estado aplica a lei de forma desigual? Ou, em outras palavras, por que os direitos de cidadania não estão distribuídos de forma razoavelmente igual, como pressuporia a democracia? Sua conclusão, contrariando a tendência recente de tudo explicar em termos de instituições, é a de que a aplicação desigual da lei em muitas democracias latino-americanas e nos Estados Unidos não pode ser explicada em termos de suas estruturas institucionais. A explicação está antes na distribuição desigual da renda existente nesses países, que leva à redução da capacidade do Estado de taxar os ricos, e, com o uso dos impostos, garantir os direitos de cidadania. Segundo o autor, a carga tributária em relação ao produto nacional é pequena demais, ou seja, o Estado é simplesmente pobre demais na América Latina, assim como nos Estados Unidos, para que possa aplicar a lei de forma universal.

O processo de democratização da sociedade civil, que é condição para a reforma institucional do Estado visando garantir os direitos de cidadania, depende assim da distribuição de renda existente em cada país. Entretanto, nos termos do conceito de sociedade civil que apresentei neste trabalho, a democracia interna da sociedade civil não depende apenas dessa variável – que tem-se deteriorado nos últimos 25 anos em todo o mundo –, mas depende também da capacidade de organização e da capacidade de conhecimento dos cidadãos. E os progressos nessas duas áreas, embora sempre insatisfatórios, têm sido significativos. A possibilidade de aprofundar a democracia e fortalecer a sociedade civil é, portanto, real. Tem ocorrido no plano da história, ainda que enfrentando percalços e retrocessos, e não há razão para que não continue no futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, A. (1996) Beyond Associative Democracy. *New Political Economy*, v.1, n.3, novembro 1996.
- ARATO, A. (1995) Ascensão, Declínio e Reconstrução do Conceito de Sociedade Civil – Orientações para Novas Pesquisas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, n.27, fevereiro.
- ARDITI, B. (1997) La Mutación de la Política. Un Mapa del Escenario Post-Liberal de la Política. *Nueva Sociedad*, Caracas, n.150, julho.
- AVRITZER, L. (1994) Sociedade Civil: Além da Dicotomia Estado-Mercado. In: ———. (org.) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- . (org.) (1994) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- BOBBIO, N. (1976a) *La Teoria delle Forme di Governo*. Turim: G. Giappichelli Editore.
- . (1976b) “O Conceito de Sociedade Civil”. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. Tradução de *Gramsci e la Concezione della Società Civile*, 1976.
- . (1981) *Società Civile*. In: ———. (1985). *Stato, Governo, Società*. Torino: Einaudi. (Publicado originalmente em *Enciclopedia Einaudi*, 1981 com o título *Società Civile e Stato*).
- . (1985) *Stato, Governo, Società*. Torino: Einaudi.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1977a) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Brasiliense.
- . (1977b) A Ruptura de uma Aliança Política. *Folha de S.Paulo*, 29 de maio. (Republicado 1978).
- . (1983) Os Limites da “Abertura” e a Sociedade Civil. *Revista de Administração de Empresas*, v.23, n.4, outubro 1983. (Republicado em Fleischer David, org. (1988) *Da Distensão à Abertura*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília).
- . (1993) Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America. In: BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M., PRZEWORSKI, A. (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. (Publicado em português pela Editora Nobel, 1995).
- . (1996) *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- . (1997a) Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos. *Revista de Filosofia Política – Nova Série*, v.1, (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia). (Republicada com pequenas alterações neste volume).
- . (1997b) Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.1, julho 1997. (Texto apresentado à segunda conferência do Círculo de Montevideu, Barcelona, maio 1997).



- BOBBIO, N. (1998) *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- BRESSER PEREIRA, L. C., NAKANO, Y. (1998) The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America. In: DUCATENZEILER, G., OXHORN, P. (eds.) (1998) *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Filadélfia: Penn State University Press.
- BRESSER PEREIRA, L. C., CUNILL GRAU, N. (1998) Entre Estado e Mercado: O Público Não-Estatat. In: ———. (orgs.) (1998). *O Público Não-Estatat na Reforma do Estado*.
- . (orgs.) (1998) *O Público Não-Estatat na Reforma do Estado*. A ser publicada pela Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CARDOSO, F. H. (1975) Estado e Sociedade no Brasil. In: ———. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- . (1998) *O Presidente segundo o Sociólogo*. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras.
- CARVALHO, J. M. de (1980) *A Construção da Ordem*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- CHESNAIS, F. (1994) *La Mondialisation du Capital*. Paris: Syros.
- COHEN, J. L., ARATO, A. (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- COLLIER, D., LEVITSKY, S. (1996) Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. Notre Dame: University of Notre Dame, Kellogg Institute, *Working paper*, n.230, August.
- COSTA, S. (1997a) Três Esferas do Espaço Público no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, n.47, março.
- . (1997b) Categoria Analítica ou *Passe-Partout* Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n.43, 1º semestre de 1997.
- CUNILL GRAU, N. (1995) La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Busqueda de Nuevos Sentidos. *Revista del Clad – Reforma y Democracia*, n.4, julho 1995. (Publicado em 1995 em português na *Revista do Serviço Público*).
- . *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad e Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DONATI, P. (org.) (1997) *La Società Civile in Italia*. Milano: Mondadori.
- . (1997) Introduzione. Perchè um Rapporto sulla Società Civile e Alla Ricerca di una Società Civile. Cosa Dobbiamo Fare per Aumentare la Capacità de Civilizzazione del Paese? In: ———. (org.) (1997). *La Società Civile in Italia*. Milano: Mandadori.
- DUARTE, N. (1966) *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*. 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional. (Primeira edição, 1939).
- DRYZEK, J. S. (1996) *Democracy in Capitalist Times*. Oxford: Oxford University Press.
- ENGELS, F. (1888) *Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã*. In: MARX, K., ENGELS, F. (1975) *Textos*. São Paulo: Edições Sociais. (Primeira edição alemã, 1888).

- FREEMAN, C., SOETE, L. (1994) *Work for All or Mass Unemployment? Computarized Technical Change into the 21<sup>st</sup> Century*. London: Printer.
- GIDDENS, A. (1985) *The Nation-State and Violence*. Oxford: Oxford: Blackwell Publishers.
- GORZ, A. (1997) *Misères du Présent, Richesse du Possible*. Paris: Editions Galilée.
- GRAMSCI, A. (1976) *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Parte de *Cadernos do Cárcere*, escritos em torno de 1934.
- HABERMAS, J. (1984) *The Theory of Communicative Action*. v.I: *Reason and Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press. (Edição original alemã, 1981).
- HABERMAS, J. (1987) *The Theory of Communicative Action*. v.II: *Lyfeworld and System – A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press. (Edição original alemã, 1981).
- HEGEL, G. W. F. (1997) *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa: Martins Fontes, 1997. (Primeira edição alemã, 1820).
- HIRSCHMAN, A. O. (1979) *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- HIRST, P. (1994) *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- HIRST, P., THOMPSON, G. (1996) *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- IANNI, O. (1965) *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- KURZ, R. (1992) *O Colapso da Modernização*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. (Primeira edição alemã, 1991).
- . (1997) *Os Últimos Combates*. Rio de Janeiro: Vozes. (Reúne principalmente artigos publicados na imprensa brasileira entre 1992 e 1997).
- LEAL, V. N. (1949) *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. (Primeira edição, 1949).
- LECHNER, N. (1995) Reforma do Estado e Condução Política. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n.37, 1996. (Original espanhol, 1995).
- MANGABEIRA UNGER, R. (1996) *What Should Legal Analysis Become?* London: Verso.
- MATTA, R. da (1978) *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- MAZZUCA, S. (1998) Los Silencios de la Poliarquia: Supuestos o Parcimonia? Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- MIGDALL, J. S. (1988) *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- MINISTÉRIO da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, novembro.
- . (1997) *Organizações Sociais*. Brasília: Cadernos MARE da Reforma do Estado n.2, setembro (segunda edição).
- MODESTO, P. E. G. (1997) Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais. *Revista do Serviço Público*, v.48, n.2, maio 1997.
- O'DONNELL, G. (1991) Democracia Delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, n.31, outubro 1991.

- O'DONNELL, G. (1996a) Uma Outra Institucionalização. América Latina e Alhures. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n.37.
- . (1996b) El Impacto de la Globalización Económica en las Estrategias de Reforma Institucional y Normativa. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Departamento de Planificação Estratégica e Políticas Operativas, *Working Paper Series*, outubro 1996.
- PERRONE-MOISÉS, L. (1998) Literatura contra a Barbárie. Entrevista concedida a Alcino Leite Neto, *Folha de S. Paulo – Mais!*, 2 de agosto.
- PINHEIRO, P. S. (1994) Sociedade Civil: A Mágica e a Sedução do Conceito. In: AVRITZER, L. (org.) *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- POULANTZAS, N. (1968) *Pouvoir Politique et Classes Sociales de l'Etat Capitaliste*. Paris: Maspero.
- PUTNAM, R. D. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- REIS, F. W. (1994) Cidadania, Mercado e Sociedade Civil. In: DINIZ, E., LOPES, J. S. L., PRANDI, R. (1994) *O Brasil no Rastro da Crise*. São Paulo: Hucitec, ANPOCS, IPEA.
- RESTREPO, L. A. (1990) A Relação entre Sociedade Civil e o Estado. *Tempo Social: Revista de Sociologia* (USP) v.2, n.2, 2º semestre.
- REZENDE, F. da C. (1996) Os Leviatãs Estão Fora do Lugar. *Dados*, v.39, n.2.
- RONIGER, L. (1994) The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in Contemporary World. In: RONIGER, L., GÜNES-AYATA, A. (orgs.) *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- RONIGER, L., GÜNES-AYATA, A. (orgs.) (1994) *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- SAES, D. (1985) *A Formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)*. São Paulo: Paz e Terra.
- SCHMITTER, P. C. (1974) Still a Century of Corporatism? *Review of Politics* v.36, n.1. Reproduzido In: SCHMITTER, P., LEMBRUCH, G. (orgs.) (1979) *Trends toward Corporatist Intermediation*.
- SELIGMAN, A. B. (1992) *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.
- SHIN, D. C. (1994) On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Reserach. *World Politics*, n.41, outubro.
- STORPER, M. (1998) Convention and the Genesis of Institutions. Trabalho a ser publicado em CHANG, Há-J., CASTRO, A. C., BURLAMAQUI, L. (orgs.) *Institutions and Economic Development: Perspectives on State Reform*. Versão de junho, 1998.
- TAYLOR, J. (1990) Modes of Civil Society. *Public Culture*, v.3, n.1, 1990.
- . (1991) Die Politisch-Philosophische Debatte über die Democratiche Bürgergesellschaft. Citado por Costa (1997b).
- TOCQUEVILLE, A. de (1963a) *De la Démocratie en Amérique – Livre I: La Vie Politique*. Paris: Union Générale d'Éditions. (Primeira edição, 1835).

- TOCQUEVILLE, A. de. (1963b) *De la Démocratie en Amérique* – Livre II: Démocratie et Société. Paris: Union Générale d'Éditions, 1963. (Primeira edição, 1840).
- WOLFE, A. (1992) Three Paths to Development: Market, State and Civil Society. In: AFONSO, C. A. (org.) (1992) *Development, International Cooperation and the NGOs*. Rio de Janeiro: IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, PNUD – Nações Unidas.

## 4 A ATUAL TRANSIÇÃO DA HISTÓRIA E ALGUMAS OPÇÕES BÁSICAS PARA AS INSTITUIÇÕES DA SOCIEDADE\*<sup>1</sup>

CLAUS OFFE

Sempre que falamos de mudança social, é necessário especificar em qual dos seus dois principais sentidos estamos empregando o conceito. As ciências sociais sempre analisaram mudanças sociais em dois níveis. Em primeiro lugar, mudança social (e “histórica”) é concebida como um conjunto de forças cegas e impessoais, tendências estruturais e contradições às quais os agentes humanos estão expostos como objetos, ou mesmo como vítimas passivas a quem a mudança “acontece”. Esse tipo de mudança social consiste em tendências (variando do aquecimento global a mudanças nos gostos dos consumidores) que não foram iniciadas por alguém, e tampouco podem ser paradas por alguém. Em segundo, mudança social é vista como algo que resulta de esforços deliberados e intencionais de agentes humanos racionais para dar conta, individual ou coletivamente, de necessidades e problemas que eles encontram na sua vida social, econômica e política. A mudança social, nesse segundo sentido, é “alcançada” e executada por agentes. Essa versão ativa e intencional do conceito enfatiza a subjetividade, a cooperação e a busca racional de interesses e valores – a “construção” da história ao contrário da exposição a forças e a destinos históricos anônimos.

A síntese dessas aparentemente incompatíveis formas de compreensão de mudanças sociais é classicamente sugerida por Karl Marx no seu *18 de*

---

\* Tradução: Eduardo César Marques.

<sup>1</sup> Para a realização deste artigo, o autor se beneficiou de comentários úteis feitos por David Abraham, John Ballard, Robert E. Godin, Stephen Holmes e Osvaldo Sunkel.

*Brumário* e também em escritos posteriores sobre a economia política do capitalismo: as forças fatídicas da mudança social<sup>2</sup> que vitimam os agentes são desencadeadas e colocadas em movimento por ação humana e por seus efeitos agregados e não antecipados. A implicação crítica dessas forças é que as deficiências da ação humana e das formas convencionais de racionalidade que as guiam são as causas tanto das forças fatídicas quanto da incapacidade dos agentes de dar conta delas de forma sustentável e com resultados desejáveis. A teoria que relaciona tais resultados com a cegueira e outras deficiências da ação humana é uma teoria das crises. Como é sabido, Marx e alguns marxistas acreditavam que as instituições que fazem com que os humanos não consigam prever as conseqüências de suas ações, podem elas próprias, ser alteradas através de uma forma especial de ação – conceituada em termos de “revolução” ou “luta de classes”. Grande parte da evidência acumulada no século XX, entretanto, sugere que tipos revolucionários de ação de segunda ordem (ou sobre o quadro institucional que emoldura as ações) sofrem da mesma forma de cegueira e de deficiência que se considera que caracterizem a ação de primeira ordem.

Apesar disso, a mesma problemática de como os agentes falham e de como a agência pode ser reconfigurada é ainda central para muitos dos teóricos sociais de hoje, sejam eles orientados por paradigmas “institucionalistas”<sup>3</sup> ou da “escolha racional”<sup>4</sup> e “teoria dos jogos”. Nessas tradições de pesquisa política e social, duas questões-chave estão sendo tratadas, uma positiva e a outra normativa. A questão positiva é a seguinte: de que forma configurações particulares de agentes (por exemplo, os que encontramos em mercados, firmas e relações internacionais) se correlacionam com os resultados particulares de suas ações? A partir desta se desdobra a questão normativa: que mudanças na configuração dos agentes resultariam em conseqüências superiores aos observados em termos de critérios de avaliação como paz, sustentabilidade ou justiça social?

Esses são os termos de referência de nossos debates contemporâneos sobre o desenho institucional das relações Estado–sociedade. Na presente discussão sobre essas relações, procederei da forma que se segue. Em primeiro lugar, resumirei algumas trajetórias dominantes de mudança social que todos nós, quase independentemente do lugar do mundo de onde viemos, estamos expostos de forma direta. Segundo, passarei do modo passivo ao ativo para discutir os agentes (nominalmente, os cidadãos), assim como suas formas de

---

2 Em vez das forças desejáveis e diretas descritas pela “mão invisível” de Adam Smith!

3 Ver Hall & Taylor (1996).

4 Conferir o título revelador da coletânea organizada por Barry & Hardin (1982).

ação (nominalmente, a civilidade), que podem vir a ser capazes de transformar as forças de mudança que inevitavelmente confrontaremos em resultados toleráveis e até mesmo desejáveis. Partindo da discussão da civilidade, finalmente, especificarei seis falácias que devem ser evitadas de forma que alcancemos uma configuração de ação capaz e adequada.

## I TRAJETÓRIAS ATUAIS DE TRANSIÇÃO

### I Democratização

Começemos pela lembrança de que a mudança mais abrangente ocorrida nos últimos 25 anos em escala global, e que ainda continua a ocorrer, aconteceu no nível da ordem política, ou na forma de regime de muitas sociedades. Regimes autoritários de várias formas – ditaduras militares, regimes de socialismo de Estado, regimes teocráticos – desmoronaram em uma escala sem precedentes e deram lugar a democracias constitucionais liberais (ao menos nominalmente). Essas são definidas grosseiramente pela presença de direitos iguais de participação política para todos os cidadãos, a garantia de direitos humanos, civis e políticos e a *accountability*\* das elites governantes. O fenômeno global de transição maciça para democracia foi impulsionado por propósitos inspirados em ideais associados com a forma democrática de regime, assim como por mecanismos causais. Consideremos de forma breve cada um desses fatores.

Quais foram as razões que levaram tantas pessoas – tanto massas como elites – à adoção de alguma forma de regime democrático? O que se supõe que a democracia seja capaz de alcançar e seja “boa para”? Quatro respostas cumulativas se apresentam. Primeiro, há o feito “liberal” dos direitos e liberdades serem garantidos e o registro de uma linha clara de demarcação entre o que pode ser contingente, com respeito aos resultados do processo político, os conflitos de interesse aí contidos, e o que não pode ser objeto de tais conflitos por estar registrado constitucionalmente. Vale a pena notar que, em uma democracia, a maior parte das condições que são de grande interesse para os cidadãos (por exemplo, quem pode sustentar quais opiniões ou pos-

---

\* Neste e em outros momentos do texto o autor utiliza a palavra inglesa “*accountability*”, que não apresenta tradução direta na língua portuguesa. Trata-se de uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los por seus atos. (N. T.)

suir quais recursos) não é um objeto potencial de decisão coletiva de maiorias por estar definido constitucionalmente. Como conseqüência de que tanto os direitos quanto os procedimentos são garantidos e supostamente implementados através da operação diuturna do sistema judicial, as democracias dão ao conflito político um caráter não-violento, limitado e civilizado, assim como características incrementais às mudanças. O potencial de civilidade do regime democrático é provavelmente seu atrativo mais poderoso para aqueles que são oriundos dos horrores e terrores dos regimes predecessores.

Uma segunda razão para a atração normativa da forma de regime democrático é o seu feito internacional, normalmente expresso na hipótese da “paz democrática”, que data da famosa formulação de Kant em 1795. Segundo esta, as democracias não lançariam guerra a outras democracias.

A terceira atração dos regimes democráticos tem a ver com o chamado “progresso social”. As democracias se baseiam no governo da maioria e as maiorias são feitas tipicamente daqueles que não detêm privilégios econômicos e poder social. Além disso, o poder estatal democrático, apesar da rigidez dos pontos estabelecidos constitucionalmente, é um fato capaz de afetar o tamanho e a distribuição dos recursos econômicos de formas mais do que marginais (por exemplo, por meio de políticas de crescimento, cobrança de impostos e seguro social). Conseqüentemente, as democracias normalmente funcionarão para servir aos interesses dos segmentos menos privilegiados da população, promovendo direitos “positivos” ou “sociais” e, mais geralmente, crescimento, prosperidade e justiça social.

Por fim, vale destacar o feito “republicano” de transformar “sujeitos” em “cidadãos”, isto é, agentes capazes de empregar seus próprios recursos cognitivos e morais em formas deliberativas e inteligentes para solucionar problemas políticos de acordo com uma lógica de aprendizado coletivo, e lutando, como conseqüência, para servir ao “bem comum”.

Mas a democratização não é simplesmente explicada por essas razões e esperanças que se relacionam a ela. Sua disseminação no mundo foi também impulsionada por certos processos causais. A decomposição interna de formas autoritárias de regime e o seu fracasso em sustentar as funções de um Estado em confronto com os desafios domésticos e internacionais fizeram da forma democrática de regime a escolhida “por definição”. Democracias são criadas, tipicamente, como concessão recíproca firmemente estabelecida como segunda opção preferida de todos aqueles que são fracos demais para impor sua opção preferida respectiva (não-democrática). Como nem os líderes militares nem as elites partidárias podem com sucesso reivindicar soberania, “o povo” aparece como único portador de soberania. Essa opção foi forçada por dois tipos de agentes externos. As democracias liberais foram, com frequên-



cia, instaladas por meio de pressões e incentivos de outras nações liberais democráticas e suas organizações supranacionais. Além disso, investidores (cujo investimento é urgentemente necessário a novas democracias para desenvolvimento e recuperação econômicos) preferem sempre operar sob formas democráticas que apresentem as condições mínimas para o mando da lei, a segurança dos contratos e a *accountability* das elites políticas.

Considerados de forma conjunta, esses fatores de atração e pressão explicam o processo global de transição. Entretanto, os resultados combinados dos processos que deram base à transição maciça para a democracia experimentada por nós nas três últimas décadas são hoje frequentemente observados com uma certa sensação de desencantamento. Enquanto a nova onda de democratização, que atingiu virtualmente todos os lugares, confirmou a hipótese de paz democrática, não chegou a redimir consistentemente as esperanças de uma proteção confiável dos direitos humanos, civis e políticos, de *accountability* das elites, de progresso econômico, de justiça social ou de virtude cívica praticada pelo conjunto dos cidadãos. Particularmente, não há evidências de que a prosperidade e a justiça social (em qualquer dos seus significados) sejam promovidas pela democracia como uma consequência direta.<sup>5</sup> À medida que o número de democracias cresce, sua qualidade parece decrescer,<sup>6</sup> dando origem a reclamações bem fundadas de que as novas democracias parecem ter se degenerado em democracias meramente “eleitorais” ou “delegadas”,<sup>7</sup> ou mesmo democracias defeituosas com “domínios reservados”,<sup>8</sup> controlados como privilégio por elites não submetidas a nenhuma forma de *accountability*. Em resumo, podemos dizer que a forma democrática de regime é um pré-requisito indispensável, mas evidentemente não uma garantia automática das qualidades que foram associadas a ela pelos protagonistas da transição para a democracia.

## 2 Globalização

Uma explicação para essas desapontadoras experiências de transições democráticas tem, até certo ponto, a ver com o enfraquecimento do Estado

---

5 A escola “estruturalista” dos teóricos da democracia costumava sustentar que uma economia avançada seria um determinante ou um pré-requisito para a democracia, e que a democracia iria aumentar da mesma forma o potencial para crescimento e prosperidade. Nenhum dos lados desse modelo de *feedback* é apoiado pela maior parte da evidência histórica recente.

6 Ver Beetham (1994).

7 Ver O'Donnell (1995).

8 Ver Linz & Stepan (1996).

nacional e de suas capacidades de governo. Esse é o tema da interdependência global (ou, ao menos, interdependência macrorregional, como na União Européia). A presença de conexões transnacionais intensificadas constrange e marca o destino das sociedades. Esse processo traz para a vida social e econômica local forças que estão, em sua maioria, fora do controle das elites políticas nacionais, até mesmo das mais determinadas. À medida que as fronteiras são transpostas e tornadas permeáveis, o alcance do que pode ser feito coletivamente de maneira efetiva pelas forças políticas locais diminui,<sup>9</sup> graças às repercussões negativas que a antecipação de qualquer “movimento errado” pode provocar na arena internacional externa. As fronteiras, ao que parece, perderam não apenas sua característica de limite, mas também sua característica protetora, e portanto capacitadora de respostas independentes e autônomas. A forma pela qual as ações de governo dos Estados nacionais são parcialmente incapacitadas pode ser resumida através da seguinte fórmula: \* dinheiro, matemática, música, migração, força militar e meteorologia (ou clima):

- Dinheiro, como meio de comércio e investimento: entre 1955 e 1989, o Produto Interno Bruto mundial, medido em números-índice, passou de 100 para 350, enquanto as exportações mundiais cresceram de 100 para quase 1.100;
- Matemática: universalização da cultura cognitiva e tecnologias nela baseadas, todas usando números arábicos, o único meio de compreensão verdadeiramente universal na comunicação escrita;
- Música/cinema, assim como arquitetura: disseminação de meios não-verbais de expressão e comunicação. Esse processo teve como consequência a padronização de padrões de vida entre nações influenciada por essas formas estéticas e seus conteúdos éticos;
- Migração: como muitos Estados nacionais não podem proteger ou prover condições mínimas de vida e liberdade para todo o seu povo, muitos outros Estados recebem em sua população residente (e não têm, prática e legitimamente, como evitar receber) números crescentes de estrangeiros, refugiados, trabalhadores migrantes, residentes estrangeiros etc.;
- Recursos militares: provavelmente uma minoria dos Estados dispõe de autarquia militar, já que a grande maioria deles integra alianças militares supranacionais (como a OTAN) e depende da defesa provida por outros

---

9 Como alguns autores têm afirmado, isso tem ocorrido até o limite de tornar a democracia inútil. Ver Guéhenno (1993).

\* No original em inglês o autor denomina o conjunto de fatores como a fórmula dos seis M, referindo-se à letra inicial das seis palavras. Na tradução para a língua portuguesa, a denominação da “fórmula” perdeu o sentido e foi retirada.

Estados, ou é constringido em suas políticas domésticas e internacionais pela presença direta de ameaças militares de outros Estados. Além disso, a associação entre “fragilidade estatal” e “capacidade militar” fica evidente no fato de que aquela capacidade de promover a guerra está crescentemente nas mãos de atores não-estatais (como exércitos separatistas, movimentos étnicos, grupos terroristas ou gangues armadas sob o comando de “senhores da guerra”);

- Meteorologia: a quantidade e a qualidade do ar e da água são conhecidas como parâmetros básicos de vida humana e da atividade econômica. Suas variações em termos de temperatura, flutuação regional, sazonal e de longo prazo não podem exceder limites estreitos, sob pena de colocar em risco a vida e as atividades econômicas. A disponibilidade desses recursos também é sabidamente dependente da estabilidade de um sistema imensamente complexo de interação que pode ser perturbado, em uma escala global, de uma forma totalmente independente de fronteiras nacionais por externalidades na produção e no consumo.

A resposta clássica ao risco de perda de capacidade de governo é a integração supranacional e a formação dos regimes transnacionais: União Européia, ASEAN, NAFTA e Mercosul, assim como várias alianças militares transnacionais e regimes de regulação. Igualmente importante, entretanto, parece ser a resposta inversa de recuo para unidades menores, subnacionais, para fazer frente à percebida fraqueza das capacidades estatais em controlar os seus destinos. Apenas aparentemente paradoxal, a globalização envolve incentivos para “comportamento de bote salva-vidas” e separação subnacional dos grupos e regiões (relativamente) mais ricos que, de forma bastante racional do seu ponto de vista, lutam para defender, explorar e isolar suas vantagens competitivas locais e regionais, em vez de dividir os avanços com outras (e supostamente mais vulneráveis) unidades do Estado ao qual elas pertencem. Isso tem se dado preferencialmente por meio de secessão e construção de estados separados,<sup>10</sup> ou então por meio de amplas formas de autonomia fiscal do conjunto da federação.

O processo “multimídia” de globalização, juntamente com as duplas respostas transnacionais e subnacionais a ele associadas, leva a duas más notícias no que se refere à justiça distributiva. A primeira é uma má notícia que diz respeito aos países avançados: a *performance* do seu mercado de trabalho e de seu sistema de seguridade social é vista como causa de fundo da mobilidade

---

10 Qualquer que seja o critério, de Katanga (província do Congo rica em minerais) no início dos anos 60, ao crescimento das demandas catalãs por independência nos anos 80, passando pela independência do Estados Bálticos, assim como pela Croácia e pela Eslovênia

do capital e das mercadorias para os países de baixos salários do Sul, com crescentes níveis de desigualdade social nos países avançados como uma das principais conseqüências. Esse fator de mobilidade é, no momento, dramaticamente aumentado pelas novas tecnologias de transportes e comunicações. Há ainda a má notícia recíproca dessa para os países mais pobres e economicamente menos desenvolvidos: os padrões de vida do Ocidente e o modo de vida que eles tentam atingir e imitar constituem um bem “posicional” que não pode ser universalizado (por razões de recursos ecológicos). Tão óbvia quanto o fato de que nem todos podem ganhar o dobro da renda média é a impossibilidade de universalização dos modos de vida, de consumo e de transportes do Ocidente em razão da limitação de recursos e da sustentabilidade ecológica. Mas como não há um modelo de moradia, transportes e consumo à mão que possa se apresentar como uma alternativa viável aos estilos ocidentais, as desigualdades distributivas ficarão maiores; alguns fora do mundo ocidental serão capazes de imitar os modelos ocidentais, mas a grande maioria não obterá sucesso. O resultado combinado das duas más notícias é o seguinte: o número de proprietários de automóveis de luxo e apartamentos com ar condicionado no que antes era o Terceiro Mundo tende a aumentar, mas da mesma forma se eleva o número de pessoas que procuram comida nas latas de lixo no que antes era o Primeiro Mundo.

### 3 Pós-modernização

Depois de ter relembado algumas das trajetórias que têm conduzido à transição, tanto nas comunidades políticas – a assim chamada democratização – como nas economias – a denominada globalização –, observemos de forma rápida a pós-modernização como uma força promotora de transformação cultural.

Três generalizações podem ser apresentadas, associadas às dimensões estéticas, cognitivas e político-morais da cultura. Primeiro, há tendências poderosas na direção da homogeneização transnacional da cultura. Ao menos no que diz respeito a grupos sociais urbanos e masculinos da sociedade global, os filmes, a música, a vestimenta do dia-a-dia, a comida e os estilos de vida estão em um processo de perda de grande parte do seu caráter distintivo e de seu enraizamento nas tradições culturais regionais e nacionais. De forma

---

no período pós-soviético no início dos anos 90, foram sempre as regiões subnacionais mais ricas dos Estados preexistentes que tiveram motivos fortes para se retirar das unidades anteriores.

concomitante, o inglês está se tornando o idioma global. Mas, em segundo lugar, contratendências poderosas podem também ser observadas, levando à redescoberta e ao renascimento de tradições religiosas e estéticas locais que são adotadas como formas simbólicas de resistência à uniformidade da cultura global e que dão origem a uma política cultural pós-moderna da identidade e diferença. Em terceiro lugar, o impulso moral e político oriundo das idéias de libertação, justiça social e paz internacional parece ter perdido muito de sua atração e potencial para mobilização política. Isso se aplica particularmente a qualquer noção de progresso que envolva, como uma vez envolveram a teoria da modernização liberal, o marxismo revolucionário ou o zelo missionário da cristandade, uma noção universalista de fins desejáveis, na direção dos quais a história deveria se mover e pode realmente ser encaminhada por agentes históricos constituídos. Essa noção de progresso, na medida em que sobreviveu a todas as forças desorganizadoras da cultura pós-moderna, está hoje sendo reformulada: o progresso é agora concebido como a capacidade de evitar continuamente a recaída no barbarismo e em formas catastróficas de des-civilização.

## II INOVANDO NO DESENHO DAS RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E COMUNIDADES

Se essas são as forças históricas altamente ambíguas e contraditórias, internamente nas quais a ação política está inserida e com as quais precisa lidar, o problema está em determinar que tipos de instituições são mais apropriados para dar conta da situação histórica presente. Nosso problema, definitivamente, não é o problema enfrentado por Lenin, como colocado em sua famosa frase “O que fazer?”. Nosso problema, ao contrário, pode ser formulado como a questão logicamente antecedente de “quem”, isto é, qual configuração de agentes pode ser capaz de fazer o “que precisa ser feito”. Questões de reforma institucional são convencionalmente postuladas em termos da determinação de quais esferas da vida deveriam ser governadas pelas autoridades políticas, por trocas contratuais no mercado, ou por autogoverno e por comunidades de responsabilidade e associações no interior da sociedade civil.<sup>11</sup> No que diz respeito a essa divisão sempre conflituosa de domínios, cientistas sociais, tomando como base a sua experiência profissional, têm muito poucas idéias interessantes a oferecer. No máximo, eles podem elaborar, usando

---

11 Ver Streeck & Schmitter (1985).

a observação empírica, a análise dos mecanismos causais, bem como de avaliações de consistência e viabilidade, alguns argumentos críticos que podem informar o julgamento nesses assuntos. O que evitar, no entanto, é bem mais óbvio do que o que fazer. Antigas opções de desenho institucional estão obsoletas, não interessa se nós já sabemos disso ou se já estamos no processo de descobri-lo lentamente. As antigas opções de desenho são monísticas, baseando-se no Estado, no mercado ou na comunidade para garantir em última instância a ordem social e a coesão. Soluções mais promissoras são essencialmente “impuras”: não se deve utilizar nenhum dos três princípios da ordem social exclusivamente, mas a todos eles deve ser reservado um papel em um arranjo institucional complexo e composto. Esses são três componentes da ordem social em precária relação entre si: de um lado, eles se baseiam um no outro, já que cada componente depende do funcionamento dos outros dois; de outro, entretanto, a sua relação é antagonica, já que a predominância de um deles põe em risco a viabilidade dos outros dois.<sup>12</sup>

Examinemos os componentes mais detalhadamente. O Estado, o mercado e a comunidade representam os modos ideais-típico nos quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações.<sup>13</sup> Cada um deles ativa, e de certa forma se baseia em uma das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos podem intervir no mundo social: razão, interesse e paixão.

Da mesma forma que fizeram os teóricos políticos do século XVII, o Estado pode ser pensado como uma criatura construída pela razão humana, tanto em termos da sua instituição por meio de um contrato racional como pela sua operação diuturna “racional forma” através do governo burocrático (Weber). A razão é a capacidade dos indivíduos para encontrar e reconhecer o que é bom para todos. Nesse sentido, Hegel pode até equiparar o Estado à razão.

O mercado é, evidentemente, movido pelo interesse dos agentes humanos na aquisição de bens individuais sem nenhuma ou pequena consideração de, ou controle sobre, o que a busca dos propósitos de aquisição fará para outros ou mesmo para seus próprios futuros, seja no sentido positivo (como a riqueza das nações sendo promovida através da “mão invisível”) seja no sentido negativo (com crises, injustiças, conflito social ou danos ambientais como um resultado agregado que, como a lógica do mercado subentende, ninguém pode prever e ninguém assume a responsabilidade de ter acontecido).

---

12 Streeck & Schmitter, op. cit., p.119.

13 Ver Etzioni (1961) para uma conceitualização similar dos modos de coordenação através de normas sociais, poder de coerção e incentivos materiais. Ver também Schuppert (1997).

Finalmente, há a noção de que a ordem social pressupõe, ou de alguma forma se beneficia, dos direitos e deveres que são associados aos membros das comunidades concretas. O cimento que integra os membros dessas comunidades é a paixão humana (como amor, honra, orgulho, ou um sentimento de crença). É dessas comunidades, sejam elas famílias, grupos religiosos, ou aquelas definidas por tradições étnicas compartilhadas, que nós derivamos nossa identidade, nosso sentimento de pertencimento e o compromisso com um modelo ético que informa nossos projetos de vida.

Cada um desses três tipos de capacidades humanas, gerando padrões correspondentes de ordem social, se especializa em maximizar um valor distinto. Esse valor é a igualdade de *status* legal, compreendendo direitos e deveres no caso dos Estados; a liberdade de escolha no caso dos mercados; e a identidade e a sua preservação (através de compromissos, solidariedade e lealdade) no caso das comunidades. Embora a justiça seja uma consideração importante em todos os três padrões de ordem social, o sentido operacional de justiça difere significativamente.<sup>14</sup> No caso do Estado moderno, a marca da justiça é a extensão na qual os direitos, muito freqüentemente os direitos iguais de todos os cidadãos sob uma constituição e o domínio do princípio da lei, são garantidos e feitos cumprir pelas agências estatais. Justiça do mercado, diferentemente, enfatiza a habilitação de parceiros nas transações do mercado em obter o que foi acordado entre eles em contratos que voluntariamente celebraram. Finalmente, justiça no interior de comunidades é um padrão definido de acordo com critérios de necessidade reconhecida. Os membros de comunidades são chamados a, em nome da justiça específica da comunidade, assistir os membros necessitados mesmo se eles de nenhuma forma “tenham ganho” a reivindicação para tal assistência através de contribuições feitas por eles ou através de titulações legais a eles orientadas por autoridades estatais. Nesse caso, o grupo decide, de acordo com padrões e tradições, quem tem a necessidade legítima à assistência de seus pares.

O objetivo desse breve exercício em sociologia básica é nos auxiliar a compreender a verdade dual que pretendo demonstrar com este artigo. Primeiro, a provisão de ordem social e estabilidade através de instituições não pode se basear somente em um desses padrões – Estado, mercado e comunidade. Qualquer desenho institucional monístico tende a ignorar (no plano teórico) e destruir (em suas implicações práticas) as contribuições que os outros dois componentes da ordem social têm para dar. Segundo, esse tipo de desenho não pode se basear nem mesmo na combinação de apenas dois desses padrões (isto é, excluindo o terceiro respectivo), sejam sínteses mercado-

---

14 Ver Miller (1979).

Estado, Estado-comunidade, ou comunidade-mercado. Precisamos de todos os três fundamentos da ordem social, e numa mistura que consiga evitar que cada um deles se sobreponha aos outros e os elimine.<sup>15</sup> O problema do desenho apropriado de instituições pode então ser formulado como o de manter a distância apropriada dos extremos das soluções “puras” e, ao mesmo tempo, evitar o uso “muito reduzido” de qualquer um daqueles fundamentos.

As doutrinas puras são facilmente reconhecíveis. Primeiro, o estatismo social-democrata (embora essa seja a doutrina menos defendida como “pura” na filosofia pública nos dias que correm) enfatiza o uso ativo de capacidades de governo fortes como a chave para a ordem social e a justiça social. É o oposto do liberalismo de mercado, ou do libertarianismo, como uma doutrina que se propõe a tomar como base a coordenação social baseada quase somente em sinalizações de preço, defendendo, portanto, a privatização, a desregulamentação e a demolição do estatuto dos direitos, particularmente do estatuto dos direitos do trabalho. Finalmente, há as formas religiosas e não-religiosas de comunitarianismo e filosofias públicas conservadoras sociais que enfatizam significados repartidos, missão e identidade dos grupos e comunidades nacionais como a fundação última da coesão social. Esses são os três tipos competitivos de filosofia pública que estão presentes e em competição no fim do século XX. Desnecessário observar que os sistemas partidários de muitos países refletem a configuração dessas filosofias públicas, divididos que são em partidos socialistas/social-democratas, partidos liberais de mercado e partidos que vêm a ordem social em termos de identidades religiosas e étnicas.

O problema de desenhar e defender relações Estado-sociedade, no entanto, não está em simplesmente escolher um dos três padrões de forma simplista, mas de se engajar, ou, na pior hipótese, tolerar um processo de desenho processual, reajustamento e sintonização fina de uma mistura rica e adequada na qual os três blocos da ordem social tenham papéis variáveis que se limitem entre si. A capacidade de inventar, implementar e tolerar essas “colchas de retalho” de ordem social impura ideológica e substancialmente, é a marca da civilidade ou do “comportamento cívico”, isto é, a habilidade e a vontade dos cidadãos de utilizar deliberação aberta e pacífica, assim como métodos institucionais para enfrentar os conflitos sociais e políticos. O comportamento cívico e os recursos políticos garantidos pela democracia liberal

---

15 Os casos clássicos dessa superposição e deslocamento mútuo são, de um lado, o “Estado dependente” cujas capacidades regulatórias e de governo são reduzidas por mercados monetários nacionais e internacionais e pelas decisões de investidores e, de outro, a economia “super-regulada”. Ver também a noção de “depleção da herança moral” pela modernização política e econômica em Hirsch (1976).



nos permitem lidar com os dilemas colocados pelo fato de que vivemos para além do tempo em que bastavam (se não apenas aparentemente) os pronunciamentos de alguma “linha correta”, “doutrina governante”, “melhor forma” ou, nesse particular, do “Consenso de Washington”. O comportamento cívico, em outras palavras, pode ser concebido como o ponto de Arquimedes fora do centro de gravidade de qualquer dos três paradigmas da ordem social, a partir dos quais o seu escopo respectivo pode ser avaliado e reconfigurado.

Insistir na existência de qualquer “linha correta” é silenciar a voz democrática clamando por uma compreensão superior e privilegiada da realidade. Esse silêncio tem sido, por exemplo, o princípio epistemológico do thatcherismo com o seu *slogan* “Não há alternativa”, ridicularizado corretamente através da “regra de Tina”.\* A construção institucional que ocorre de acordo com a “linha correta”, entretanto, não pode mais ser conduzida por filósofos e ideólogos, já que nossa época superou os esquemas descritos por eles. O papel-chave para o desenho e a preservação da ordem social, portanto, deve ser ocupado pelos cidadãos e suas próprias associações cívicas. Em um mundo institucional essencialmente confuso, precisamos de julgamentos públicos informados e engajamento cívico deliberativo, ao invés de conhecimento especializado que apenas exerça autoridade no que diz respeito ao que fazer e ao que não fazer. Desnecessário enfatizar que esse julgamento será sempre o resultado de conflitos freqüentes e veementes de interesse, ideologia e identidade que a forma democrática de regime permite que surjam e que sejam solucionados de forma civilizada. Aparentemente, nos dias de hoje, tanto socialistas de Estado igualitários como comunitários sociais conservadores acabaram por reconhecer e prestar a devida atenção à necessidade de autolimitação na aplicação de seus respectivos princípios de ordem social herdados. Apesar disso, muitos liberais de mercado ainda se atrasam na arte de relativizar o seu próprio credo. Muitos deles ainda precisam superar sua crença quase “revolucionária” e reducionista no potencial salutar de uma liberação ainda mais inescrupulosa das forças de mercado.

A única resposta correta a uma questão como “qual é o tamanho ótimo do governo” é: Ninguém sabe! Ou, ao invés disso, a resposta não é passível de ser dada na forma de um argumento econômico e filosófico, mas somente como resultado de uma deliberação democrática construída processualmente e bem informada, levada a cabo no interior de e entre os atores coletivos da sociedade civil, tanto formais como informais. Na verdade, a demonstração

---

\* A “regra de Tina” designa a idéia veiculada de forma freqüente, recentemente, de que não há alternativas para a atual situação internacional globalizada e para o receituário neoliberal de ajuste. A palavra Tina se origina das iniciais da frase inglesa “There Is No Alternative”; literalmente: “Não há alternativa”.

por métodos acadêmicos de inconsistências e impossibilidades pode ajudar o público a fazer escolhas mais bem informadas. Mas a resposta é, em última instância, uma questão de “voz”, e não de “prova”, ou de alguma medida objetiva de “racionalidade”. A relação e a demarcação da linha entre mercado, Estado e comunidade é ela própria uma questão de política.<sup>16</sup> Como consequência, quase qualquer resposta à questão do papel adequado e do desejável tamanho relativo dos princípios macrossociais que organizam a economia política será controversa e essencialmente contestada.

### III AS SEIS FALÁCIAS

Se continuarmos ainda mais com a idéia de uma “mistura cívica” produzida de forma processual a partir dos vários ingredientes da ordem social em vez de uma imposição patrocinada pela elite de um único desses ingredientes, chegaremos a uma lista de seis abordagens patológicas para a construção de instituições sociais e políticas, ou ao que denominamos seis falácias. Três delas resultam da permanência de uma abordagem “bitolada” em um de nossos blocos, e as outras três advêm da premissa de que algum dos três ingredientes pode ser inteiramente deixado de fora na arquitetura da ordem social. É importante especificar rapidamente que essas várias falácias vão provavelmente diferir com relação à seriedade de seu impacto e a freqüência com a qual ocorrem sob o regime do atual *Zeitgeist*. No entanto, revisemos rapidamente cada uma delas.

#### I A falácia do estatismo excessivo

Pode parecer que depois da queda do tipo de socialismo de Estado que reinou no império soviético, assim como depois do colapso da hegemonia intelectual do keynesianismo nos anos 80, a ortodoxia do estatismo excessivo se tornou uma aflição improvável. A queda do socialismo de Estado tornou obsoleto um modelo de proteção estatal autoritário e dirigismo produtivista, deixando para trás em muitos regimes pós-socialistas a busca de uma “economia de mercado sem adjetivo”. (Essa é uma receita do antigo primeiro-minis-

---

16 Stretton & Orchard (1994).

tro da República Checa, Vaclav Klaus, que propôs deslocar a especificação da economia de mercado como “social”.)

Entretanto, parece muito importante manter viva na mente a diferença entre um Estado grande (medido em termos do tamanho de seu orçamento ou do número de seus funcionários públicos) e um Estado forte, isto é, um Estado cujas ações de governo têm um impacto significativo no nível e na distribuição das perspectivas de vida dos indivíduos na sociedade civil.<sup>17</sup> Pode mesmo acontecer que um Estado seja ao mesmo tempo superdimensionado e pouco eficiente, e que os bens por ele gerados não sejam na verdade bens públicos, mas bens de certas categorias (ou “clubes”) apropriados pelo que tem sido chamado de “burguesia estatal”, que pode existir tanto em versões militares como civis. Entretanto, Estados grandes, freqüentemente, também tentam ser Estados “fortes”. Em vez de servir à sociedade civil de alguma forma tangível, eles exercitam controle oligárquico sobre atores na sociedade civil. Ainda está aberto o debate no interior das sociedades avançadas com respeito a que esferas da vida e da provisão coletiva deveriam ser adotadas ou mantidas pelas autoridades estatais, e quais deveriam ser deixadas de fora ou transferidas para mercados e comunidades.

Um antídoto saudável para a patologia da utilização de um Estado “forte” (em vez de “grande”) é pesquisar se a prática da governança realmente corresponde a uma versão estatista do ideal de justiça, entendida como a igualdade de condições e oportunidades garantida legalmente.<sup>18</sup> Será que um aumento marginal na capacidade estatal aumenta de forma demonstrável o acesso dos cidadãos à provisão de bens básicos como o acesso a tribunais, proteção legal, provisão de serviços de saúde, educação, habitação e transporte? Ou será que, hipoteticamente, uma queda marginal no tamanho do aparato estatal e em suas responsabilidades serve melhor a esse objetivo? Se a resposta é sim, devíamos obter ainda “mais por menos”. O ônus da prova para responder a tais questões deve ser daqueles que defendem maiores gastos estatais e maior nível de empregos no setor público.

Os críticos liberais dos governos grandes merecem o crédito da demonstração de que estatismo excessivo freqüentemente inculca disposições de dependência, inatividade, procura de rendas e benefícios pessoais, clientelismo, autoritarismo, cinismo, irresponsabilidade fiscal, fuga de *accountability*, falta

---

17 Ver World Bank (1997).

18 Por exemplo, pode ser facilmente demonstrado que o sistema de educação terciária na Alemanha, um sistema quase totalmente estatal, serve à classe média alta profissional e seus filhos muito melhor do que a qualquer outro estrato social da sociedade alemã. Ao contrário, o sistema de universidades privadas poderia ser facilmente regulado em formas que dessem maior peso a considerações de igualdade social.

de iniciativa e hostilidade à inovação, se não diretamente a corrupção. Isso ocorre com frequência também do outro lado da linha que divide a administração pública de seus clientes. Com o objetivo de evitar essas tentações que estão postas a altas autoridades públicas e a responsabilidades estatais, deve-se presumir que o pessoal do setor público é imbuído de um *ethos* e um compromisso altamente desenvolvidos, assim como de grande competência profissional, o que freqüentemente não é verdade. Todas essas questões tendem a ser desconsideradas indevidamente por aqueles (número que encolhe rapidamente) que ainda acreditam que maiores gastos públicos e mais empregos públicos são necessários para, e realmente resultarão em, uma melhor produção e uma distribuição mais equitativa dos bens públicos.

## 2 A falácia da capacidade de governo “pequena demais”

Mas devemos prestar igual atenção às patologias que aparecem quando o Estado é feito “desaparecer” sob o ataque feroz de forças políticas libertárias ou sob o impacto de crises fiscais severas. Como todos sabemos, o Estado, no seu mínimo, é chamado a proteger a vida, a propriedade e a liberdade dos cidadãos (Locke), com a conseqüência para a sociedade moderna que a maioria de cidadãos (adultos) que opera do lado da oferta dos mercados de trabalho não terá nem a sua “propriedade” (isto é, o poder do trabalho) nem a sua liberdade protegidas na ausência de escolas, treinamento vocacional, políticas de habitação, leis trabalhistas individuais e coletivas e seguridade social organizadas pelo Estado. Isso porque, na ausência desses serviços e desse estatuto de direitos que associamos com o Estado do Bem-Estar moderno, o mercado de trabalho se transforma naquilo que Polanyi (citando Blake) chamou de “moinho satânico”.

De forma similar, mercados para ativos financeiros, bens e serviços não podem se constituir nem mesmo continuar existindo quando já em funcionamento, sem a contínua geração e ajustamento de normas de lei civil, assim como a garantia organizada pelo Estado da aplicação dessas normas através de um sistema de tribunais nos limites da lei, para não nos referirmos às políticas industriais direcionadas para promover o crescimento em setores particulares da indústria. Muito disso se aplica à proteção da “vida” que os Estados têm que providenciar através da defesa militar, além de prover serviços básicos de saúde e proteção dos cidadãos da violência “civil” cometida contra eles por outros cidadãos (e, mais tarde, pelos próprios agentes estatais). Com o objetivo de levar a cabo essas funções que são essenciais para o Estado, os Estados devem ser capazes de extrair os recursos necessários para a

*performance* dessas funções através de um regime de impostos que seja, e deve ser, ao mesmo tempo justo e efetivo.

Por todo o mundo desenvolvido, e não apenas na América Latina, as reformas do Estado são hoje vistas como o item máximo da agenda da política doméstica, e têm por objetivo a restauração das capacidades estatais em desmoronamento.<sup>19</sup> Essas deficiências na *performance* dos Estados estão sendo diagnosticadas hoje com respeito a todos os aspectos já mencionados: proteção social, lei civil, lei e ordem e poder de extração de receitas. Aparentemente, temos sido mais ameaçados pela patologia das severas deficiências estatais do que pela patologia da hipertrofia estatal, embora os liberais de mercado de forma rotineira enfatizem a segunda. Colocando de outra forma, talvez estejamos sofrendo dos males combinados de um Estado superdimensionado com uma *performance* abaixo da necessária.

### 3 A falácia da excessiva confiança nos mecanismos de mercado

Os mercados são arranjos institucionais muito peculiares, em que a alocação competitiva de fatores e resultados da produção é mediada através de sinalizações de preço. Alega-se que os mercados respondem a desejos individuais, como expressos através da demanda efetiva. Mas é bem documentado que mesmo resultados de mercados individuais altamente favoráveis não contribuem muito para a satisfação dos desejos das pessoas.<sup>20</sup> Exceto para categorias de renda muito baixas, a satisfação da vida e a felicidade sentida pelos indivíduos são correlacionados de forma muito tênue com aumentos na renda do mercado e a subsequente demanda efetiva que essa renda permite que seja transformada em bens e serviços. Quanto maiores são as rendas, menos elas são direcionadas para a satisfação de outras necessidades que não a “necessidade” de evitar uma perda relativa de renda, “necessidade” essa negativa e inteiramente induzida pelo mercado. Poucos discordariam que os prazeres não-comercializáveis jogam um papel importante para a satisfação geral da vida, incluindo, podemos sustentar, o prazer derivado da percepção de se viver em uma sociedade justa.

Também é verdade que o mercado premia eficiência, contanto que as vantagens competitivas venham como um prêmio por melhores métodos de produção e melhores produtos, e não como prêmio por melhores métodos de evasão de impostos, de enganar os consumidores e de reduzir parte dos custos

---

19 Ver Kaufman (1997a, b).

20 Ver Lane (1991); e Oswald (1997).

de produção empurrando-os para o orçamento estatal ou para o público em geral. Mas a eficiência é valorizada exclusivamente em um ambiente onde os retardatários sejam punidos – em mercados. Essa é uma das razões por que os mercados têm sido comparados a uma “prisão” na qual somos obrigados a desenvolver atividades que não são relacionadas com nossas necessidades, enquanto somos impedidos de desenvolver outras que vão ao encontro delas.<sup>21</sup> Fora dos mercados não há nenhum valor auto-evidente e absoluto associado a aumentos de eficiência. Sociedades sem mercado se sustentaram por séculos sem nenhum aumento observável de eficiência. Os mercados concedem prêmios para resultados que sejam medidos por eles como superiores em termos de eficiência. É importante ter em mente a lógica circular desse argumento. Se fizermos isso, ficaremos menos impressionados com o argumento tradicional de que os arranjos de mercado são preferíveis a outros arranjos porque eles levam a maior eficiência. Esse argumento é virtualmente tão poderoso quanto o argumento de que cerejeiras são preferíveis a todas as outras árvores porque elas dão cerejas.

Além disso, supõe-se que mercados sejam “livres”, mas as mesmas condições que fazem do mercado especial do trabalho um arranjo social tolerável<sup>22</sup> – o estatuto de direitos dos trabalhadores e a regulação protetora do emprego (sumariamente referida como “desmercantilização”) – impedem a abertura completa do mercado de trabalho e excluem números crescentes de potenciais trabalhadores da possibilidade de se tornarem verdadeiramente trabalhadores, particularmente depois que o nível de eficiência da produção foi elevado através da economia do trabalho possibilitada pelo avanço técnico. Essa exclusão infligida pelo mercado ao mercado de trabalho, entretanto, é, em si, uma das mais fortes causas conhecidas do declínio na satisfação da vida e da felicidade sentida pelas pessoas.

Mas os mercados são conhecidos por serem autodestrutivos ainda em outro sentido. Uma vez que eles são deixados a si mesmos, os atores racionais conspirarão no interesse de aumentar seus lucros individuais. Para escapar à ameaça competitiva posta por outros participantes do mercado, constituirão *cartéis* e monopólios, subvertendo, conseqüentemente, o ideal de “liberdade de escolha” em cujo nome os mercados são freqüentemente defendidos. Em outras palavras, só pelo fato de que mercados competitivos estejam funcionando, não podemos assumir de forma alguma que eles sejam competitivos na ausência de alguns agentes a eles externos que forcem que a competição seja mantida. Adicionalmente, os mercados são conhecidos por sua surdez e

---

21 Lindblom (1982).

22 Ver o argumento do “moinho satânico” em Polanyi (1944).

cegueira: são surdos às externalidades negativas por eles causadas, por exemplo de natureza ambiental, ao mesmo tempo que são cegos às conseqüências de longo prazo que as transações de mercado podem causar àqueles envolvidos com elas.

Finalmente, os mercados não apenas se ressentem da falta de mecanismos auto-reprodutivos, e tendem freqüentemente a se subverter em arranjos de poder monopolista, como também não contam com mecanismos auto-restritivos. Como não há forma de distinção entre os itens “mercantilizáveis” e “não-mercantilizáveis”, os mercados tendem a inundar todo o universo da vida social e mercantilar tudo – a não ser que essa distinção seja imposta a eles de fora (novamente), através de uma proibição legal sobre seus limites (por exemplo, em algum grau, com relação a drogas e prostituição) e/ou através de padrões de bom gosto e comportamento apropriado estabelecidos e impostos pela ética das comunidades. Não deixa de ser irônico ver que os defensores dos mercados, comprometidos que são com a competição e a liberdade de escolha, tendam a fugir da apreciação da legitimidade de uma competição de segunda ordem entre o mercado e outros métodos de gerar e distribuir itens de valor.

Para ilustrar, comparemos o mercado hoje e em um momento histórico distinto. Tem sido dito que na Idade Média européia o escopo dos itens mercantilizáveis era muito mais amplo do que ele é realmente nas modernas economias de mercado. Essa afirmação, aparentemente despropositada, passa a fazer sentido se nos lembrarmos de que, na Idade Média, dentre os bens comercializados estavam, como objetos comuns de troca comercial, itens como a salvação da alma de alguém, a força militar, o direito ao casamento e outros bens que nós passamos a considerar “não-comercializáveis”. Aparentemente, encontramos-nos, no momento, em um caminho de volta à Idade Média, já que cada vez menos itens parecem de forma sólida ser imunes a ser colocados “a venda”. Exemplos podem incluir títulos de doutor, atração física, atenção pública, decisões judiciais e até mesmo carreiras políticas (que podem ser adquiridas, respectivamente, através da compra dos serviços de algumas instituições acadêmicas, de cirurgias plásticas, de tempo na mídia, de advogados caros ou de uma equipe de campanha). Como os mercados são estruturalmente intolerantes a métodos não-mercadológicos para gerar e alocar itens de valor, eles podem causar o que tem sido chamado de “armadilha de baixo nível”. Países (como os Estados Unidos) onde formas privadas comerciais de provisão são amplamente consideradas como resposta padrão às condições de necessidade social, e onde qualquer expansão dos orçamentos estaduais e federal é vista com o alarme costumeiro, são, ao mesmo tempo, aqueles onde provisões complementares do Estado do Bem-Estar, onde elas existem, são mais facilmente demolidas. A generalização até certo ponto paradoxal é que,

quanto menor o Estado do Bem-Estar, quanto mais precários e vulneráveis seus arranjos residuais, mais facilmente qualquer tentativa de expandi-lo será frustrada.<sup>23</sup>

Dadas todas essas características do mercado e seus mecanismos, é bem difícil invocá-lo como uma contribuição evidentemente superior à ordem social. Ao contrário, o mercado tem sido considerado acertadamente, de Marx a outros autores mais recentes, passando por Schumpeter, como um padrão “anárquico”, “subversivo”, “revolucionário” e “desorganizador” dos arranjos sociais. Na melhor hipótese, a contribuição do mercado à criação da ordem social é estritamente contingente da extensão em que este é inserido em constrangimentos, restrições, regulações, limitações, estatutos de direitos e normas sociais informais a eles impostas de fora, seja pelo Estado seja pela comunidade.

#### 4 A falácia de uma limitação excessiva das forças de mercado

Ainda assim, como muitas substâncias venenosas, os mercados são indispensáveis como poderosos remédios se administrados em doses razoáveis. Esse é o caso de mercados apropriadamente constrangidos e regulados. A retirada dos mecanismos de mercado de todas as esferas da vida social nos deixaria sem os efeitos salutares que os mercados podem trazer. Embora essa retirada seja raramente proposta hoje, é ainda útil lembrar por um momento o que os mercados são capazes de nos trazer. Quatro pontos vêm à mente. Primeiro, as trocas no mercado, se bem supervisionadas e policiadas, são usualmente pacíficas e não violentas, como os economistas políticos do século XVIII estavam bem cientes quando louvavam as virtudes do comércio.<sup>24</sup> Essa defesa “pacifista” dos mercados, quando aplicada à história do século XX com sua experiência de conquista e defesa de mercados através de poderes imperialistas, pode certamente ser colocada em questão. Apesar disso, ela mantém grande parte de sua validade no nível micro. Pessoas que se relacionam entre si como parceiros potenciais ou reais nas trocas do mercado têm poucas razões para atacar os pescoços uns dos outros. Eles podem, ao contrário, até desenvolver algum sentido de “simpatia” entre si, como Adam Smith foi o primeiro a sugerir. Isso ocorre porque os resultados do mercado, isto é, os termos de troca do comércio (por exemplo, a renda ganha por hora traba-

---

23 Há também, é verdade, o paradoxo reverso da “armadilha do alto nível”, com os “grandes” Estados do Bem-Estar (como o da Holanda) impedindo revisões que signifiquem reduções e apresentando grande inércia.

24 Hirschman (1977).



lhada) não podem ser atribuídos de forma plausível a intenções (hostis) de qualquer ator, mas se devem a algumas causas anônimas para as quais o “eu” não tem ninguém para culpar a não ser a si mesmo. Os mercados são ambientes que se aprimoram e favorecem a auto-atribuição de resultados, tanto favoráveis como desfavoráveis, e no final acabam por produzir um quadro cognitivo de responsabilidades.

Uma outra dimensão positiva dos mercados está em que eles favorecem o aprendizado. Já se afirmou que os mercados, através da imposição contínua de sanções positivas e negativas sobre os participantes das transações, fazem as pessoas mais inteligentes do que elas seriam fora do contexto do mercado. Mas essa proposição deve ser qualificada, pois se aplica somente se as recompensas positivas e negativas vêm na forma de incrementos ou perdas relativamente moderados. Ao contrário, se as recompensas mudam aos saltos, as pessoas param de aprender e começam a confundir o mercado com uma loteria<sup>25</sup> (no caso dos grandes ganhos que não podem ser explicados em termos do comportamento individual) ou respondem de forma fatalista ou em pânico, no caso de grandes perdas, já que as proporções desastrosas de mudança excedem a capacidade individual para ajustamento inteligente.<sup>26</sup> Finalmente, o mercado tem um poderoso potencial libertador, já que ele permite que o possuidor de ativos mercantilizáveis escape ao controle tanto das comunidades como de burocracias estatais.<sup>27</sup> Na medida em que se pode efetivamente demonstrar que o mercado tem realmente potencial para redimir o espírito de interação pacífica e civilizada, de responsabilidade, de ajustamento inteligente e de liberação do controle do autoritarismo e dos poderes paternalistas,

---

25 Essa visão de como os mercados operam pode ser encontrada em grande escala nas economias pós-socialistas com sua rápida e notável explosão de “novos ricos”.

26 Isso é bem ilustrado por uma história que se contava na Polônia no contexto da transição econômica. Suponhamos que o preço do carvão dobre durante um inverno rigoroso. As pessoas iriam economizar em aquecimento e trabalhar mais (o que já em si as aquece), de forma a ganhar o adicional necessário de renda para comprar carvão. Agora, suponhamos que o preço do carvão quintuple. Qual seria então a resposta? As pessoas desistiriam e simplesmente permaneceriam na cama.

27 É essa experiência de escapar ao controle dos detentores do poder que os jovens que entram no mercado de trabalho experimentam pela primeira vez “ganhando seu próprio dinheiro” e, conseqüentemente, escapando ao controle dos pais. Também é o que clientes de empresas de telefonia recentemente privatizadas experimentam quando lhes é dada a chance de organizar seu próprio pacote, em vez de serem forçados a pagar pelo que a antiga monopolista pública oferecia como único pacote existente. Devemos notar, entretanto, que a experiência de tais sensações entusiásticas de libertação pode ser mais do que um fenômeno transitório associado ao estado estático das rotinas do mercado. No entanto, o desejo tanto dos Estados como das comunidades de estender o controle autoritário ou paternalista sobre indivíduos pode apenas ser impedido mantendo permanentemente abertas as opções de saída do mercado.

eles certamente não podem ser desconsiderados como blocos essenciais para a construção da estrutura institucional da vida social.

## 5 A falácia do comunitarianismo excessivo

Uma poderosa representação das realidades atuais é o multiculturalismo. Essa doutrina do pós-modernismo político tende a codificar as pessoas não em termos de cidadania, mas em termos de “identidade”. Ela enfatiza a “política da diferença”, uma diferença que não é sempre concebida como vencida ou reconciliada por interesses comuns nacionais, cívicos ou de classe. Ela reage ao fenômeno de massa, tanto presente quanto histórico, da migração transnacional, tanto voluntária como involuntária. No Atlântico Norte ocidental, a política da diferença e identidade é uma resposta filosófica ao amplo desencantamento com as premissas do individualismo liberal e sua forma concomitante de universalismo socialista. Para ser ciente de você mesmo, você deve descobrir, reconhecer e cultivar as distintivas “raízes” que o atam à sua família de origem e, para além dessa, às comunidades étnicas, lingüísticas e religiosas e suas formas de vida. O feminismo provê um outro mapa cognitivo que enfatiza identidades de gênero. A “política do corpo” (idade, comida, saúde, orientação sexual) é invocada mais à frente na construção de diferenças baseadas em características físicas, práticas e preferências.<sup>28</sup>

Seguindo o modelo dos direitos de grupo concedidos aos afro-americanos em consideração à discriminação de longa duração imposta a seu *status* de cidadãos e a suas oportunidades de vida, a política da identidade se tornou uma estratégia amplamente copiada por parte de “grupos” autodeclarados para ganhar acesso a privilégios culturais e de outras naturezas. De forma similar, em países pós-comunistas, vemos um dramático crescimento de uma política de identidade étnica, religiosa e lingüística e um nacionalismo étnico e político que, entretanto, não é limitado em seu potencial ao separatismo violento do mundo pós-comunista: a Irlanda do Norte e o País Basco, e não somente a Chechênia e a Bósnia ilustram o potencial da política da identidade para o terror e o horror. Tanto no Leste como no Oeste, doutrinas de nacionalismo étnico quase sempre se desdobraram em tendências hostis e repressivas que interferem com cidadãos “divergentes” e direitos políticos e civis de “estranhos”. Mesmo em suas formas mais benignas (como em Quebec), a política comunitária da identidade e da diferença tende a ser exclusivista, antiigualitária e notoriamente difícil de reconciliar com os princípios cívicos

---

28 Heller (1996).

da neutralidade e da tolerância. Mesmo que não seja abertamente exclusivista, a ênfase em características e solidariedade de grupo viola os padrões igualitários pelo simples fato de que nem todos fazem verdadeiramente parte ou se identificam com o grupo definido daquela forma. Mesmo aqueles que compartilham as características imputadas aos que supostamente fazem parte do “grupo” podem optar por “pular fora” de sua rede de solidariedade por causa dos padrões freqüentemente autoritários e paternalistas que esses grupos quase tribais tendem a desenvolver.

As tensões existentes entre a política da identidade e os princípios igualitários de cidadania podem ser explicadas pelas dificuldades particulares encontradas pela tentativa de resolução civilizada dos conflitos de identidade quando comparados com a resolução dos conflitos de classe.<sup>29</sup> A identidade, ou a identificação apaixonada com alguma comunidade, é quase por definição inalienável e não negociável. Enquanto conflitos de classe são levados a cabo entre atores coletivos que dependem uns dos outros (mesmo se assimetricamente), e por essa razão carregam algum interesse, ao menos implícito, no bem-estar dos seus oponentes, os protagonistas dos conflitos de identidade, ao menos na sua versão mais radical, tendem a retratar não-membros como pessoas cuja ausência da “nossa” comunidade ou território nacional é uma condição para o preenchimento de “nossas” aspirações de “pureza”. Esse tipo de aspiração com freqüência tem levado a práticas e justificativas de limpeza étnica.

## 6 A falácia de negligenciar comunidades e identidade

Mas aqui, novamente, esse é apenas um lado do debate. Do outro lado se afirma, com alguma razão, que as comunidades e identidades nas quais somos “nascidos” são as mais poderosas fontes geradoras de compromissos e capacidades morais. Comunidades como famílias, associações religiosas ou nações étnicas oferecem aos indivíduos uma sensação de sentido e missão, assim como sentimentos de orgulho, confiança, amor, culpa, honra, compromisso etc. que talvez somente possam ser alcançados em comunidades. Estas representam um papel importante e único na reprodução das tradições culturais e valores étnicos. Somente comunidades podem gerar, ou pelo menos assim afirma o argumento comunitário, indivíduos fortes que desejam ser considerados responsáveis por seus atos e pensamentos, em oposição a oportunistas sem firmeza de caráter. E essa não é a única contribuição que se

---

29 Ver Offe (1998).

presume que as comunidades possam dar para resolver problemas da ordem social e de integração social. Elas também merecem reconhecimento e proteção através de políticas de Estado porque, quase como caldo genético da cultura de uma sociedade, não podem ser manufaturados ou reproduzidos artificialmente. A necessidade de proteger as culturas comunitárias se aplica especificamente, ou ao menos é isso que se afirma, quando elas são vistas como expostas ao risco de extinção pelo mercado ou pelas forças políticas da modernização.

Em qualquer medida, grande parte da evidência demonstra que coletividades circunscritas por características comuns baseadas em identidades religiosas, de gênero, de idade, regionais e étnicas, entre outras, com as quais as pessoas “nascem com”, têm provido energias morais que impulsionam inovações de interesse público e avanços sociais e políticos. O mesmo pode ser dito de identidades relativamente permanentes mas menos baseadas em características, que sejam baseadas no pertencimento das pessoas a comunidades locais ou categorias profissionais.<sup>30</sup> Os novos movimentos sociais das décadas de 1960 e 1970 estão entre esses casos.<sup>31</sup> Em inúmeros lugares, movimentos de estudantes, mulheres e minorias étnicas e raciais, assim como comunidades locais foram os promotores pioneiros dos direitos civis e tornaram mais sensível o reconhecimento político e moral de questões de liberação, tolerância, justiça social e preocupações ambientais e ecológicas. A cessão e a garantia do necessário espaço para a ação política e social dessas comunidades e para que possam promover suas práticas associativas (em vez de substituí-las por ação estatal paternalista e/ou repressiva) aparecem como uma pré-condição necessária para o aprofundamento do uso benéfico coletivo dessas forças comunitárias e modos de ação.

#### IV CONCLUSÃO

As três antinomias da ordem social e política que discutimos não podem ser resolvidas pelos esquemas grandiosos que filósofos ou ideólogos políticos podem produzir. O que nos sobrou foi um repertório de argumentos e observações complementares, em parte contraditórios, que podem ser trazidos à baila sob a crítica e a reconstrução dos arranjos institucionais existentes. Isso porque não existem instituições ou relações Estado-sociedade somente racio-

---

30 Tendler (1997).

31 Ver Marwell & Oliver (1993).

nais. Ao contrário, essas antinomias e rivalidades ideológicas devem (e eu acredito que possam) ser resolvidas através de uma cultura de civilidade que se desdobre entre os pólos de nosso triângulo conceitual de soluções “puras”, em grande parte obsoletas.

As três forças, ou opções de construção institucional que discutimos anteriormente de forma bastante esquemática, tendem a se entrecortar.<sup>32</sup> Elas também dependem umas das outras. Como nenhuma delas é dispensável, a necessidade de autolimitação dos proponentes de cada uma delas se torna evidente. Formas institucionais de ação pública recentes enfatizam as limitações necessárias entre as três forças da construção institucional, mesmo que apenas através da negação. Por exemplo, falamos de organizações “não-governamentais” ou do setor “sem fins lucrativos”. Por razões tão boas quanto essas, devíamos nos referir a organizações “não-sectárias”, isto é, tipos de comunidades não-exclusivistas ou não-discriminatórias. Essas três negações combinadas são, ou ao menos assim parece, uma aproximação conceitual muito boa da idéia de associativismo cívico e de capital social que capacita as pessoas a se engajarem em práticas associativas.

O uso cívico do capital social e das práticas associativas nas quais ele se manifesta pode estar fadado a ser um caminho harmonioso e idílico para se escapar ao dilema da ordem social. Defensores de tais práticas com frequência parecem ignorar ou diminuir as realidades do poder social e da impotência. Categorias de atores sociais podem ter interesse racional na disseminação dos discursos hegemônicos que favorecem as versões de ordem social centradas na comunidade, no Estado ou baseadas no mercado. Os cientistas sociais não compreendem ao certo quais estratégias, condições e percepções orientam esses discursos hegemônicos que realmente conseguem privilegiar um modelo de ordem social em prejuízo de suas alternativas desacreditadas efetivamente. Nós também não entendemos as transformações, às vezes abruptas, que dão origem a novos discursos hegemônicos, como o da ortodoxia do mercado livre, e à rápida desmobilização de modelos de ordem social institucionalizados previamente. Tudo o que podemos talvez dizer é que as lutas de classe semânticas que levam à disseminação e à consolidação dos quadros cognitivos hegemônicos e intuições morais estão sujeitas, assim como seus resultados, à formação de julgamentos e ao confronto autônomo de padrões de avaliação e experiência que podem se originar nas associações cívicas. Nesse sentido, o capital social não é neutro com respeito ao poder, mas a própria essência da capacidade da sociedade civil é desafiar e limitar o seu alcance.

---

32 Streeck & Schmitter (1985).

É um truísmo que essa cultura de civilidade não surja automaticamente com a queda dos regimes autoritários e com a transição para a – ou mesmo a consolidação da – forma democrática de regime. A sintonia fina, processual, crítica e flexível, ao mesmo tempo que a recombinação imaginativa dos três componentes da ordem institucional separados é conduzida pelo “capital social”<sup>33</sup> disponível no interior da sociedade civil, amplamente referido na ciência social contemporânea como uma fonte de energia que “faz a democracia funcionar”. Pelo termo “capital social” queremos denominar o conjunto de disposições cognitivas e morais dos cidadãos que os leva a estender a confiança a outros cidadãos anônimos (assim como às autoridades políticas que, em última instância, são investidas pelos cidadãos do poder político), à prática da “arte da associação”,<sup>34</sup> e a estarem atentos aos problemas e às questões públicas (em oposição às questões estreitas circunscritas a seus próprios grupos). Instituições de governo justas e transparentes, a prosperidade que mercados cuidadosamente regulados podem gerar e a vida das comunidades restringida pelo princípio da tolerância podem e devem, todos, contribuir para a (assim como se retornarem beneficiários da) formação e acumulação de capital social no interior da sociedade civil. As forças associativas são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a “mistura correta” de padrões institucionais do que qualquer autoproclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas “puras” da ordem social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRY, B., HARDIN, R. (1982) *Rational Man in Irrational Society?* London: Sage.
- BEETHAM, D. (1994) *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.
- DIAMOND, L. (1996) Is the Third Wave Over? *Journal of Democracy*, v.7, n.3, p.20-37.
- ETZIONI, A. (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: The Free Press.
- FRANK, R. (1997) The Frame of Reference as a Public Good. *The Economic Journal*, v.107, p.1832-47.
- GUÉHENNO, J. M. (1993) *La fin de la démocratie*. Paris: Flammarion.
- HALL, P., TAYLOR, R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, v.XLIV, p.952-73.

---

33 Putnam (1993).

34 Tocqueville (1961).

- HELLER, A. (1996) *Biopolitics. The Politics of the Body, Race and Nature*. Aldershot: Avebury.
- HIRSCH, F. (1976) *Social Limits to Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, A. (1977) *The Passions and the Interests, Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- KAUFMAN, R. (1997a) The Politics of State Reform: A Review of Theoretical Approaches. In: *Working Papers*, n.98. Madrid: Instituto Juan March.
- . (1997b) The Next Challenges for Latin America. In: *Working Papers*, n.108. Madrid: Instituto Juan March.
- LANE, R. (1991) *The Market Experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINDBLOM, C. (1982) The Market as Prison. *Journal of Politics*, v.44, p.324-36
- LINZ, J., STEPAN, A. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- MARWELL, G., OLIVER, P. (1993) *The Critical Mass in Collective Action: a Micro-Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- MILLER, D. (1979) *Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- O'DONNELL, G. (1995) Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, v.5, n.1, p.55-69.
- OFFE, C. (1998) "Homogeneity" and Constitutional Democracy: Coping with Identity through Group Rights. *The Journal of Political Philosophy*, v.6, n.2, p.113-41
- OSWALD, A. (1997) Happiness and Economic Performance. *The Economic Journal*, v.107, p.1815-31.
- PUTNAM, R. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- POLANYI, K. (1944) *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon.
- SCHUPPERT, G. (1997) Assoziative Demokratie. Zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie. In: KLEIN, A., SCHMALZ-BRUNS, R. (org.) *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, p.114-52.
- STRETTON, H., ORCHARD, L. (1994) *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice: Theoretical Foundations of the Contemporary Attach on Government*. London: Saint Martin's.
- STREECK, W., SCHMITTER, P. (1985) Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review*, v.1, n.2, p.119-38.
- TENDLER, J. (1997) *Good Government in the Tropics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- TOCQUEVILLE, A. de. (1961) *Democracy in America*. New York: Schocken, 2v.
- WORLD BANK. (1997) *The state in a changing world*. World development report 1997. New York: Oxford University Press.

# 5 PARA O ESTADO-REDE: GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NA ERA DA INFORMAÇÃO\*

MANUEL CASTELLS

## PREÂMBULO

“De modo que, após passar minha vida estudando e lutando para modificar meu país, quando enfim chego à Presidência, agora me dizes, Manolo, que o Estado perdeu sua capacidade de ação. Obviamente, não posso aceitá-lo.”

*(Fernando Henrique Cardoso, no Seminário da Fundação Alexandre Gusmão, anteriormente à sua posse como Presidente do Brasil. Brasília, 1<sup>a</sup> de dezembro de 1994)*

A presente exposição procura apresentar elementos de resposta à legítima indignação de quem, na minha opinião, é um dos mais esclarecidos governantes de nosso tempo. Naturalmente que a própria experiência de sua administração nesses quatro anos já tenha revelado por si mesma as respostas que interessam, as que resultam da prática, sem necessidade de explicações acadêmicas. Pode-se constatar no Brasil, como no resto do mundo, que o Estado continua sendo um elemento essencial de regulação econômica, de representação política e de solidariedade social. Mas dentro de importantes limites estruturais e culturais e com formas de atuação que são historicamente novas. Na realidade, aqueles Estados que não foram capazes de transformar-se no

---

\* Tradução: Noêmia Espíndola.



novo contexto histórico desmoronaram (como a União Soviética), estão em profunda crise (México, Colômbia, Indonésia, Argélia, Turquia, Índia) ou vivem em sua própria mitologia, talvez destinados a um dramático despertar (Cuba, Coréia do Sul, Japão, talvez a França, dentre uma longa lista de candidatos a uma próxima crise institucional).

Nesta exposição trato de identificar os principais processos de âmbito mundial que transformaram a economia, a cultura e a sociedade na última década, analisando o *como* e o *porquê* do atual transbordamento do Estado-nação, construído no início da Idade Moderna, e da crise de legitimidade que hoje sofrem suas instituições e seus representantes. Com base nessa análise, examinarei os processos através dos quais diversos Estados reagiram à dupla crise de perda de poder e de perda de legitimidade, mediante a multilateralidade de suas ações e a descentralização de suas instituições. Assim, pode perceber-se o surgimento de uma nova forma de Estado que denomino *Estado-rede*, como forma institucional que parece ser eficaz para responder aos desafios da era da informação. Enfim, com vasto atrevimento, esboçarei, a título de conclusão, algumas hipóteses sobre a relação entre a reforma da administração pública e o processo histórico de construção do Estado-rede.

Três advertências sobre o caráter deste texto: para centrar-me sobre seus elementos analíticos, permito-me remeter o leitor – para dados e observações que sustentam esta análise – à minha trilogia recém-publicada *The Information Age: Economy, Society, and Culture* (Oxford, Blackwell, 1996-1998), na qual se fornece uma base documental que torna plausível a análise aqui apresentada, sobretudo no capítulo 2 do volume 1, nos capítulos 5 e 6 do volume 2, e nos capítulos 3 e 5 do volume 3. Somadas a esses capítulos, algumas de suas referências bibliográficas poderão contribuir para documentar o debate aqui colocado. Em segundo lugar, ainda seguindo de perto a situação do Brasil, tratei, deliberadamente, de evitar uma análise concreta da política do Estado brasileiro, exceto em alguns exemplos que possam ajudar a comunicação de idéias. Creio que a abordagem desta exposição deva situar-se em um plano analítico geral que estimule o debate sobre a política administrativa. A elaboração de uma política requer uma informação muito mais concreta, assim como uma explicitação dos interesses e objetivos políticos em jogo. Enfim, apesar das aparências, rechaço qualquer tipo de tomada de posição normativa nesta exposição. O Estado-rede não é a nova utopia da era da informação. É, se meus dados e observações não estiverem errados, a forma institucional que surge e se adapta aos novos problemas da administração pública e gestão política, tal como se pode observar na União Européia, nos Estados Unidos, possivelmente na China e, creio, potencialmente, no próprio Brasil. A fórmula não está isenta de problemas, tal como mostrarei adiante. Mas parece ser a principal resposta operacional à crise estrutural do Estado

na era da informação. Daí o interesse prático em pensar sobre os mecanismos de relação entre o surgimento do Estado-rede e a reforma da administração – com as limitações inerentes à operacionalidade de qualquer reflexão que se coloque no nível de generalidade em que se situa este texto.

## GLOBALIZAÇÃO, INFORMACIONALIZAÇÃO E CRISE DO ESTADO-NAÇÃO

O que é a globalização? É um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta. Trata-se de um processo historicamente novo (distinto da internacionalização e da existência de uma economia mundial) porque somente na última década se constituiu um sistema tecnológico (telecomunicações, sistemas de informação interativos e transporte de alta velocidade em um âmbito mundial, para pessoas e mercadorias) que torna possível essa globalização. A informacionalização da sociedade, a partir da revolução tecnológica que se constitui como novo paradigma operante na década de 1970, é a base da globalização da economia. A exitosa *perestroyka* do capitalismo, junto com a fracassada reestruturação do estatismo, conduziu, na última década, à constituição de um sistema econômico articulado globalmente, funcionando com regras cada vez mais homogêneas entre as empresas e os territórios que o constituem. Com efeito, pela primeira vez na história, a economia de todo o planeta é capitalista – ainda que haja setores produtivos estatais que escapam à lógica estrita do lucro, apesar de revelar crescentes dificuldades de sobrevivência. Não se trata, evidentemente, do fim da história (uma trapalhada intelectual digna de Lysenko), mas é, neste fim de milênio, *nossa* história. E o futuro se constrói, materialmente, através do presente.

Entretanto, nem tudo é global. Na realidade, a imensa maioria do emprego, da atividade econômica, da experiência humana e da comunicação simbólica é local e regional. E as instituições nacionais continuam sendo as instituições políticas dominantes, e o serão no futuro previsível. No entanto, os processos estruturadores da economia, da tecnologia, da comunicação estão cada vez mais globalizados. Tal é o caso dos mercados financeiros, das redes produtivas e comerciais das principais empresas industriais, dos serviços estratégicos servindo às empresas (finanças, publicidade, *marketing*), dos grandes meios de comunicação, da ciência e da tecnologia. Esse sistema global tem *estrutura de rede*, a qual, valendo-se da flexibilidade proporcionada pelas tecnologias de informação, conecta tudo o que vale e desconecta tudo o que

não vale ou se desvaloriza: pessoas, empresas, territórios e organizações. Por isso a globalização é, ao mesmo tempo, segmentação e diferenciação. Junto à conexão das multinacionais e suas redes auxiliares, junto à inter-relação dos mercados financeiros, observa-se a marginalização de grupos sociais, de pessoas, de atividades e, às vezes, de regiões e países inteiros. A globalização é, ao mesmo tempo, dinamismo produtivo, inclusão dos criadores de valor e marginalização social, exclusão dos que carecem de interesse como produtores ou consumidores a partir da perspectiva da produtividade, competitividade e lucro, que se constituem critério fundamental para mercados desregulados e economias privatizadas.

Na medida em que formas estatísticas de organização da economia têm sido incapazes de assimilar a revolução tecnológica informacional (Castells & Kiselyova, 1995) e deixaram de representar uma alternativa viável, globalização, desregulação e privatização tornaram-se processos estreitamente relacionados, embora não necessariamente (e isto é fundamental) com os mesmos ritmos e com a mesma extensão.

Quais são os efeitos dessa globalização multidimensional sobre a capacidade de intervenção do Estado nacional?

O efeito mais importante, e mais amplamente reconhecido, é a globalização do capital e a interdependência dos mercados financeiros (Canals, 1997). Na década de 1990, em todas as grandes economias, menos na China, a circulação transfronteiriça de capital supera em muito o Produto Interno Bruto do país, enquanto, em princípios da década de 1980, essa proporção não superava 25% do PIB. Em 1997, os mercados internacionais de divisas trocaram, em média, 1,3 bilhão (bilhão espanhol: 12 zeros) de dólares por dia. Ou seja, uma quantia mais ou menos equivalente ao Produto Interno Bruto da França, superior, portanto, ao de todos os países, exceto EUA, Japão e Alemanha. Com a capacidade eletrônica de deslocamento de algumas moedas para outras, e de um mercado de valores para outros, em questão de segundos, isso quer dizer que qualquer modificação, real ou antecipada, no tipo de troca de uma moeda, motiva deslocamentos maciços de capital que alteram a estabilidade monetária. Conseqüentemente, a estabilidade das economias e a previsibilidade dos investimentos (que condiciona os investimentos e o emprego) dependem da plena convertibilidade da moeda e da previsibilidade de seu tipo de câmbio dentro de limites razoáveis. Este é o sentido mais direto da globalização econômica: a vinculação de fato de todas as moedas mundiais. A União Européia entendeu a conseqüência imediata dessa nova realidade, instaurando o euro (não sem dificuldades) como forma de estabilizar seu espaço econômico e torná-lo independente em relação ao dólar. As economias asiáticas e latino-americanas fizeram da convertibilidade estável com o dólar o centro de sua estabilidade e, portanto, de sua integração competitiva nos

circuitos mundiais de produção e comércio. A estabilidade monetária, como o Brasil sabe melhor que ninguém, é a base indispensável da integração na economia global. Sendo assim, a vinculação das moedas implica, de fato, a harmonização das políticas macroeconômicas e, portanto, dos critérios orçamentários. Nenhum país, nem sequer os Estados Unidos, pode determinar sua política monetária, creditícia ou fiscal, à margem da evolução dos mercados financeiros. Até o ponto em que os bancos centrais são cada vez mais independentes dos governos, visto que a falta de independência os submeteria ao castigo dos mercados financeiros.

A disciplina dos mercados sobre as políticas econômicas nacionais significa a perda, definitiva, da soberania econômica nacional – ainda que não a perda da capacidade de intervenção. Em outras palavras, os Estados, todos os Estados, têm de navegar no sistema financeiro global e adaptar suas políticas, em primeiro lugar, às exigências e conjunturas desse sistema. O que coloca dois problemas: o primeiro é que as regras do jogo inscritas nos mercados financeiros obrigam a assegurar taxas de lucro aos investidores, o que definitivamente desloca a geração de riqueza para a empresa privada, limitando a redistribuição (e o esbanjamento público – não o privado) ao que seja factível, uma vez garantido um rendimento normalizado em termos globais. O segundo, e muito mais importante, é que o comportamento dos mercados financeiros, freqüentemente, não obedece a critérios econômicos, mas sim a turbulências informativas, as quais, quando surgem, são utilizadas por movimentos especulativos que desencadeiam movimentos de capitais de tal amplitude que se tornam incontroláveis pelos bancos centrais. E os “especuladores” não são “vilões” financeiros, mas, sobretudo, grandes investidores institucionais (tais como fundos de pensão) ou “*mutual funds*” que percorrem eletronicamente o globo em busca de oportunidades de lucro, seguindo o ritmo de seus analistas financeiros, os quais perscrutam seus computadores e decidem em questão de segundos. Daí a ampliação desmedida de tendências, sobretudo nos chamados mercados emergentes, nos quais, do ponto de vista dos fluxos globais de capital, se misturam indiscriminadamente Tailândia e Coréia do Sul, com Rússia e Brasil. Daí que a única forma de prevenir a desestabilidade monetária e financeira é, para os governos, tratar de homogeneizar cada vez mais as economias nacionais com os mercados financeiros globais. E a homogeneização econômica implica uma convergência das políticas econômicas sob o critério fundamental de permitir o livre jogo do mercados na alocação de recursos e na circulação de capital. A diferenciação social e política entre países e governos se coloca como uma decisão de segunda ordem, dentro da margem permitida, em cada caso, pela prioridade dos parâmetros macroeconômicos globalmente estabelecidos.

A globalização econômica não se limita aos mercados financeiros e monetários. Os fluxos de comércio e investimentos também se internacionalizaram de forma acelerada, tanto em bens como em serviços. Ainda que alguns economistas, como Krugman, tenham minimizado o impacto dessa internacionalização, insistindo, com razão, que a maior parte do PIB é gerada nacionalmente, essas observações perdem de vista o caráter decisivo dos fluxos internacionais para o conjunto da economia. Sobretudo tendo em conta a combinação entre comércio exterior e investimento externo, que funcionam cada vez mais como alternativas nos sistemas de abastecimento de mercadorias. Os serviços avançados, em particular os referentes ao setor produtivo, também se organizam cada vez mais, em escala planetária (Daniels, 1993). As grandes empresas, que continuam sendo o centro da economia mundial, também se articularam internacionalmente. Mas o fizeram de forma nova, não necessariamente através de filiais das multinacionais. A nova forma empresarial é a rede de empresas, nas quais se conectam departamentos de grandes empresas com uma grande autonomia de decisão, localizações dessas empresas em diferentes países, redes de empresas colaboradoras e alianças estratégicas, específicas segundo produto e função, tempo e espaço, entre grandes empresas e suas redes respectivas (Harrison, 1996). Portanto, se é certo que a maioria das multinacionais tem nacionalidade, e que sua nacionalidade afeta consideravelmente sua estratégia de empresa (Carnoy, 1993), também é certo que a estratégia de empresa leva as multinacionais a estabelecerem políticas específicas para cada marco institucional em que operem e a inserir essas políticas numa estratégia global dentro da rede. Como dizem Ghoshal & Bartlett, as multinacionais atuais estão organizadas como “uma rede [interna] que está enraizada dentro de uma rede externa” (1993, p.81). A produção das multinacionais e suas redes empresariais anexas constitui, na realidade, o núcleo da indústria e os serviços avançados mundiais. Assim, ainda que as multinacionais (que cresceram de 7.000 em 1970 para 37.000 em 1993) “apenas” empregassem diretamente 70 milhões de trabalhadores em 1993, respondiam elas por um terço da produção global total do setor privado (Bailey et al., 1993). Tendo em conta o movimento acelerado de megafusões de grandes empresas nos últimos anos e a incorporação de grandes empresas asiáticas ao mercado mundial, parece provável que neste fim de século as redes globais de empresas, articuladas e coordenadas em torno das multinacionais, constituam o núcleo da economia mundial, o núcleo essencial de acumulação de capital, orientação da produção, controle de mercados, absorção de informação e geração de inovação. Nem nacional, nem transnacional, nem grandes empresas contra pequenas empresas: *redes globalmente articuladas de empresas de diferentes dimensões e diversas nacionalidades articuladas ao redor de grandes*

*conglomerados de capital descentralizados operacionalmente mediante redes de comunicação interativa, funcionando como uma unidade, em tempo real, em um âmbito planetário.*

Do ponto de vista do Estado, o essencial desse processo é que qualquer interferência não desejada com estratégias das empresas conduz a uma reorganização das redes interconectadas de produção, investimento e comércio, que se reorientam para localizações mais desejáveis (dentro do que é tecnologicamente possível), mercados mais solventes ou fontes de abastecimento mais baratas, mais seguras e de melhor qualidade. Daí se segue que as políticas industriais agem, cada vez mais, em termos de proporcionar condições gerais de produção, tais como infra-estrutura tecnológica, recursos humanos qualificados e condições de produção flexíveis, na competição mundial para atrair empresas dinâmicas e criadoras de emprego, ou suscitar e reter investimentos empresariais que surgem em cada país. Portanto, ainda que o Estado continue sendo um agente importante na indução do desenvolvimento, *seu papel essencial consiste em receber e processar os sinais do sistema global interconectado e adequá-lo às possibilidades do país, deixando que sejam as empresas privadas que assumam o risco, invistam e criem riqueza ou miséria conforme sua capacidade e competência.*

Os meios de comunicação, centro gerador de mensagens, imagens e informação, também entraram em um processo acelerado de globalização (Campo Vidal, 1996). Mas não da forma simplista na qual geralmente se entende esse processo. Não há uma cultura única, global, imposta por oligopólios da informação. Há uma produção global de imagens, sons e informação, que, por sua vez, recebe *inputs* de todo o mundo, de todas as culturas, e se rearticula empresarialmente no seio de cada cultura, de cada sociedade e para cada audiência específica. Não estamos em um sistema de meios de comunicação de massas, tradicionalmente caracterizados pela emissão de umas poucas mensagens para uma audiência de massa, não diferenciada. Mas, sim, evoluímos para uma multiplicidade de mensagens e de fontes emissoras, que se adaptam à pluralidade das audiências/mercados e a seus variados gostos, a partir da rede empresarial cada vez mais concentrada em seu capital e cada vez mais inter-relacionada com sua estrutura, competindo e aliando-se ao mesmo tempo e segundo os casos. Assim sendo, o que caracteriza o sistema no seu conjunto é sua crescente capacidade de escapar ao controle do Estado, inclusive no caso das televisões públicas que também dependem da publicidade, e portanto do mercado da audiência, para seu financiamento (Doyle, 1992). Naturalmente, existe uma trama complexa de relações e favores mútuos entre os governos, os dirigentes políticos e as empresas de comunicação. Mas cada vez mais, os políticos dependem dos meios muito mais do que os meios

dependam dos políticos. Porque, entre outras coisas, os políticos passam e os meios permanecem. E à medida que os meios de comunicação participam da globalização empresarial e que esta é essencial para seu acesso à informação e recursos, o Estado perde o controle da informação – elemento básico no qual apoiava seu poder através da história.

O vertiginoso desenvolvimento da Internet como meio global de comunicação horizontal, não controlada pelos meios de comunicação, supera ainda mais a capacidade de controle do Estado (Dutton, 1998). Nas sociedades democráticas, o Estado perde a capacidade de controlar os fluxos de informação entre os cidadãos. E até nas sociedades autoritárias, o preço para fechar o acesso à Internet é muito alto: desconectar o conjunto do país da rede mundial pela qual circulam, junto com bobagens e pornografia, valiosas informações e novas redes de relação. Ainda que atualmente a Internet esteja limitada a uma elite de uns 75 milhões de internautas, projeções confiáveis estimam em 600 milhões de usuários no início de século XXI, solapando a capacidade do Estado em controlar fluxos de informação, tanto locais como globais.

Há um outro processo de globalização que está gerando uma profunda transformação das instituições do Estado em todo o mundo, e, em particular, na América Latina. É a *globalização do crime organizado* (United Nations..., 1994). Tráfico de drogas, de armas, de pessoas, de tecnologia, de informações, de mercadorias ilegalmente transportadas e a correspondente lavagem de dinheiro. Ainda que o crime seja a atividade mais antiga da humanidade (uso e tráfico ilegal de maçãs, fratricídio...), sua articulação em redes de colaboração global que interconectam mercados, atividades e criminosos é recente, propiciada pela tecnologia, pelos novos sistemas de transporte, pela internacionalização da economia e pela desregulação dos mercados (Sterling, 1994; Fiorentini & Peltzman, 1995). O capital gerado pela economia criminal e circulando em circuitos financeiros internacionais foi calculado, na conferência das Nações Unidas sobre o tema, em Nápoles, em novembro de 1994, em 750 bilhões de dólares, ou seja, um valor muito superior ao comércio internacional de petróleo, e seu montante continua crescendo. A constituição de redes criminais com extraordinários meios econômicos e tecnológicos capazes de infiltrar-se, corromper, assassinar dirigentes e políticos e de ameaçar as instituições do Estado converteu-se num aspecto central da política e da economia, na América Latina e em muitos outros países (como é o caso da infiltração da Yakuza no sistema financeiro japonês ou das diferentes máfias existentes na Rússia). México, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Peru, Panamá são, entre outros, países cuja dinâmica institucional está fortemente condicionada, e algumas vezes anulada, pela influência do crime organizado. Mas já

não são fenômenos nacionais, ainda que tenham suas raízes em cada país. São redes entrelaçadas, que se deslocam entre países quando se sentem ameaçadas e cujas estruturas produtivas, de lavagem de dinheiro e de agressão violenta, estão organizadas sobre a base da superioridade estratégica de sua atuação global sobre redes policiais e sistemas judiciais que, no essencial, continuam sendo nacionais. *A globalização do crime organizado é uma das ameaças mais sérias, e mais difíceis de tratar, dentre as enfrentadas pelo Estado-nação, enclausurado em suas rotinas ideológicas e institucionais.*

Confrontado com fluxos globais de capital, de produção, de comércio, de gestão, de informação e de crimes, o Estado-nação foi perdendo, na última década, boa parte de seu poder. As funções e as atividades mais importantes são globais em seu núcleo. Mas o trabalho, os trabalhadores e a vida cotidiana continuam sendo locais, regionais e nacionais. A crescente falta de operacionalidade do Estado-nação para resolver os problemas econômicos, de meio ambiente, da insegurança cidadã produz uma crise de confiança e legitimidade em boa parte da população em quase todos os países. Sobretudo quando a corrupção e a ilegalidade se apoderam de parte das instituições e quando os meios de comunicação (alimentados com informação por grupos políticos rivais) divulgam as ações reprováveis dos políticos entre uma cidadania cada vez mais desencantada. Golpeados pelas tormentas da transição histórica para uma nova economia e um novo paradigma tecnológico, abandonados por um Estado que concentra suas energias em navegar no encapelado oceano da globalização, desconfiados de políticos ineficazes e, freqüentemente, cínicos e corruptos, numerosos setores sociais se refugiam nas trincheiras de identidades construídas com base em sua experiência e seus valores tradicionais: sua religião, sua localidade, sua região, sua memória, sua nação e sua cultura étnica. E identidades de gênero ou, em algumas ocasiões, sua identidade eletiva, constitutiva de um sistema alternativo de valores. Ao questionamento do Estado-nação pelos fluxos globais de capital, comércio e informação se acrescenta o solapamento de sua legitimidade por identidades singulares que não se reconhecem na cidadania abstrata de uma democracia cada vez mais retórica, e a serviço de uma minoria globalizada. O conjunto da construção do Estado-nação democrático da era industrial, baseada nos conceitos inseparáveis de soberania nacional e representação democrática cidadã, entra em crise (Guéhenno, 1993). O Estado é cada vez mais inoperante no global e cada vez menos representativo no nacional. Se essas tendências se confirmarem, na era da informação, na qual já nos encontramos, poderemos desembocar em uma justaposição generalizada de *mercados globais e tribos identitárias* enfrentando-se sobre as ruínas do Estado democrático e da sociedade civil, que foram construídos com tanto esforço no trajeto histórico da era industrial.



## A RECONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO EM UMA ECONOMIA GLOBALIZADA

A experiência da última década demonstra que o Estado continua sendo um importante agente de intervenção estratégica nos processos econômicos, ainda em sua dimensão global, e que os contextos institucionais e reguladores são extremamente importantes para as empresas, para os trabalhadores, para a economia e para a sociedade. Os mitos do “mundo sem fronteiras” são racionalizações absurdas de consultores e futurólogos, sem base empírica e, sobretudo, sem operacionalidade empresarial. Qualquer dirigente de grande empresa, qualquer investidor importante sabe muito bem a diferença que há entre investir em Aruba ou em Zurique, ou entre produzir em São Paulo ou em Tijuana. Há fronteiras, há Estados, há leis, há regras de jogo institucionalizadas, e continuará havendo no futuro previsível (Hirst & Thompson, 1996). É precisamente esse duplo caráter da economia, que funciona mediante fluxos globais articulados, interagindo com uma geografia diferente de instituições nacionais, regionais e locais, o que dá um papel relevante às políticas públicas que podem constrianger, orientar ou, ao contrário, deixar inteiramente sem controle os fluxos de capital e as tendências do mercado. O que é relativamente novo, na maior parte do mundo, é que *a força dos mercados é suficiente para assegurar o funcionamento e o crescimento da economia* – certamente, sem controle por parte da sociedade. Os mercados globalizados e informatizados já não necessitam do Estado, como foi o caso ao longo de toda a história da humanidade, e em particular do processo de industrialização nos últimos dois séculos. O que se tornou redundante, ou ineficiente, foi o Estado produtor. E o que se tornou inviável foi o Estado plenamente soberano, tomando decisões inapeláveis no marco de seu território. Daí que a privatização não é senão a constatação do fato de que subsidiar certos produtos, certos dirigentes de empresas ou certos grupos de trabalhadores é uma fonte de privilégio social, não um mecanismo de criação de riqueza. A incapacidade do Estado para decidir por si só, em um mundo em que as economias nacionais são globalmente interdependentes, obriga a adaptação de regulações inaplicáveis, porque a pior forma de descontrole é manter vigente o que não se pode aplicar.

Mas de tudo isso não se deduz que o Estado seja impotente. Existe uma ampla gama de intervenções possíveis do Estado nos fluxos econômicos. O que não se pode fazer é negá-los, tratar de fazer como se a política pudesse limitar-se ao campo nacional. O Estado perde soberania, mas não capacidade de ação. E o que se faz, quem o faz, para quem o faz e como se faz se convertem nos critérios relevantes para julgar a eficácia, a equidade e a solidez de

uma política econômica, feita de estratégias mais do que de decretos. Por exemplo, mesmo com risco de receber críticas de oportunismo político, tenho a convicção profunda de que decisões estratégicas do governo brasileiro nos últimos quatro anos se comparam favoravelmente às decisões tomadas, por exemplo, na Rússia ou na Ásia, e essa diferença de estratégia se traduz numa situação econômica cada vez mais estável e mais dinâmica. Assim, em dezembro de 1993, o Brasil deu um exemplo de como se pode renegociar a dívida diretamente com os bancos credores, sem ter de passar pelas imposições arbitrárias, demasiadamente gerais e pouco imaginativas do Fundo Monetário Internacional. No mesmo momento em que outro grande país, a Rússia, organizava toda a sua política macroeconômica atendendo às recomendações do Fundo, para mendigar dez bilhões de dólares, que chegaram em contagotas e com penosas condições ligadas a cada cheque. O resultado é que a Rússia sofreu um colapso industrial e, além disso, não conseguiu cumprir o prometido, dedicando-se a um exercício interminável de manipulação estatística e ocultamento burocrático que trouxe o caos à política econômica durante vários anos, até a chegada de Nemtsov ao governo (Castells, 1998). Não há nenhuma razão técnica ou política que justifique por que a Rússia tivesse que se humilhar diante do FMI (ao mesmo tempo que o manipulava), enquanto o Brasil negociava suas próprias condições de pagamento da dívida de forma mais pragmática. A diferença foi de capacidade de iniciativa, e de qualidade técnica e política entre os dois governos.

Outro exemplo: em 1997, a crise financeira na Ásia demonstrou, na ocasião, a interconexão dos fluxos globais, sobre situações particulares, e as diferentes conseqüências dependentes das políticas adotadas pelos governos. Recordarei alguns dados para esclarecer o raciocínio analítico. Como se sabe, a crise da Ásia foi (é) uma crise de valores monetários. A derrubada da cotação internacional das moedas nacionais ocorreu em economias com situações de equilíbrio de pagamentos, de balança comercial, de dívida externa e de endividamento público extremamente diferentes. Portanto, não foram as mesmas causas a determinar os mesmos efeitos: uma perda de confiança dos investidores nas moedas nacionais, provocando sua desvalorização e, portanto, a incapacidade de pagamento de juros e devolução de empréstimos de curto prazo pelos bancos e empresas, levando à bancarrota financeira das instituições bancárias e, no caso da Indonésia, da Tailândia e da Coreia do Sul, ameaçando a quebra generalizada das economias nacionais. Hong Kong e Japão sofreram não só o choque da perda de seus empréstimos, mas também, o da confiança dos investidores em suas moedas e sistemas financeiros. Além do Pacífico, os mercados emergentes (vistos indistintamente como mercados de risco) se viram expostos à tremendas pressões especulativas que, em alguns

casos (Rússia), afetaram seriamente sua estabilidade monetária e provocaram a saída de capitais e, em outros casos (México, Argentina, Brasil), ameaçaram seriamente a estabilidade e o crescimento tão arduamente conquistados. Essa experiência ilustra, pois, a globalização das economias, sua profunda interdependência e a relativa autonomia entre os fluxos de entrada e saída de capitais no mercado monetário e de valores e as condições da “economia real” (que parece cada vez menos real diante da realidade fundamental dos fluxos financeiros). Mas, ao mesmo tempo, o processo econômico resultante da crise está sendo muito diferente conforme os países, e essas diferenças tampouco obedecem a linhas de similaridade ou de disparidade de suas condições econômicas. Dependem, essencialmente, do que se fez ou se deixou de fazer. Assim, a Indonésia retardou até o último momento (e ainda o está fazendo) a manutenção do poder de uma oligarquia familiar, aceitando as imposições do FMI para salvar-se, mas apenas na aparência. Ao proceder assim, o FMI minimizou a gestão da crise e, de fato, a agravou, conforme reconhece um informe interno do FMI, ao incrementar o pânico em relação à rupia. A Tailândia, aproveitando uma mudança de governo, deixou cair sua economia e que os mercados selecionassem o rentável, com um enorme custo social e econômico. A Coreia também sucumbiu, despencando verticalmente e entregando sua política econômica ao FMI em troca de poder escapar, conjunturalmente, à bancarrota. A crise social está fervendo nas caldeiras da sociedade coreana. Hong-Kong, apoiado pela China, defendeu resolutamente sua moeda, base da estabilidade, mas em troca de uma queda dos valores imobiliários que formam a base das garantias de empréstimos em boa parte do sistema financeiro, reduzindo consideravelmente os valores das ações na Bolsa. A China conseguiu defender sua moeda, graças às suas reservas, à sua atitude determinada e ao fato de que sua integração na economia global é ainda apenas parcial. No seu caso, o preço é a perda de competitividade em relação a seus concorrentes na exportação, baixando consideravelmente sua taxa de crescimento econômico no momento em que o problema do desemprego em massa começa a aflorar. A Rússia sofreu um processo de fuga de capitais, invertendo assim o processo positivo de investimentos que, pela primeira vez, em 1997, havia colocado a Rússia como novo destino dos investidores globais. O Brasil era um candidato óbvio para um grande ataque especulativo, pela opinião difundida da supervalorização do real, mantido a qualquer custo por motivos políticos (de política de longo alcance, sobretudo, mas também conjuntural). Mas o governo reagiu com extraordinária decisão, reduzindo gastos, aumentando impostos e, sobretudo, elevando os juros em até 43% em uma moeda estável e conversível em dólares. Que capitais podem resistir à tentação desse tipo de juros em um mundo em vias de deflação? Portanto,

estancou-se a fuga de capitais, interrompendo, ao menos nessa conjuntura, as manobras especulativas que poderiam ter levado o real à lona, como o fizeram com o cruzado. No entanto, o preço foi alto: redução do ritmo de crescimento, provavelmente de 2% em 1998, e redução do gasto público, quando mais faz falta seu incremento para começar a diminuir as tremendas desigualdades sociais que fazem do Brasil um dos países mais injustos do mundo. O significativo é que essas medidas necessárias de austeridade, com riscos óbvios de induzir protestos sociais e castigo político, foram tomadas meses antes de decisivas eleições presidenciais. Essa diferença de qualidade política na condução do governo acaba produzindo diferenças significativas entre economias e sociedades igualmente invadidas pela globalização.

Além de aprender a arte de navegar nos fluxos, que substitui o exercício de poder soberano como forma de governo, os Estados estão respondendo à globalização com a multilateralização e a cooperação de seus recursos e políticas. Assim, instituições interestatais representam um papel cada vez mais decisivo na gestão dos assuntos públicos, não só no plano internacional, mas também no nacional. Obviamente, a construção mais avançada neste sentido é a União Européia, na qual os Estados cederam parcelas essenciais de soberania econômica, política e militar para poderem ser conjuntamente mais eficazes na defesa de seus interesses de Estado e (em teoria, pelo menos) de suas sociedades (Orstrom Moller, 1995). Mas também na América Latina (Mercosul), no Pacífico Asiático (APEC), na Comunidade de Estados Independentes da ex-URSS, ou na América do Norte (ALCA), surgiram instituições de cooperação nas quais, de forma efetiva, se exercem responsabilidades compartilhadas em âmbitos essenciais da vida econômica e social de todos os países.

Do mesmo modo, as Nações Unidas parecem estar num processo de revitalização, a OTAN se converteu no instrumento conjunto de ação militar dos países mais poderosos (reconvertendo-se de seu papel na guerra fria a uma verdadeira força de intervenção internacional), e forças de segurança regionais começam a converter-se em polícias internacionais às quais se vão encomendando tarefas cada vez mais amplas, que podem se orientar, por exemplo, para prevenção do terrorismo e para a luta contra as máfias internacionalizadas. A economia global também tem suas instituições de gestão econômica supranacional, com uma capacidade operacional cada vez maior. A Organização Mundial do Comércio está se constituindo zelosa guardiã do câmbio livre. O Fundo Monetário Internacional foi formalmente encarregado pelos principais países de velar pelo rigor financeiro e monetário da economia global, assegurando a homogeneização de parâmetros econômicos nos núcleos interconectados de todas as economias. Fora desses parâmetros, os países se arriscam à marginalização e ao ostracismo financeiro e tecnológico. O Banco

Mundial, que finalmente aceitou que não podia manter por muito tempo seu negócio para construir represas hidroelétricas, estradas transamazônicas e sanitários para as favelas, foi reconvertido pelo seu atual presidente em uma agência de desenvolvimento, talvez sustentável, que trabalha para estabelecer uma ponte entre as economias mais avançadas e aquelas cujos fluxos globais vão se marginalizando. Inclusive instituições arcaicas como as dos Estados ibero-americanos, construídas sobre a nostalgia da Ibéria Imperial, estão sendo relançadas como plataformas de cooperação, como foros de encontro, nos quais os governos possam debater sobre os investimentos em telefonia na América Latina, os empréstimos de curto prazo do Banco do Espírito Santo ou o desmembramento compartilhado da Ibéria e suas linhas aéreas latino-americanas subsidiárias.

Em suma, embora a idéia de governo mundial seja, em si mesma, não só utópica, como absurda, porque suporia a existência de uma mítica sociedade mundial negadora das trajetórias históricas diferenciais, os Estados nacionais encontraram um mecanismo para sobreviver à globalização: a formação de cartéis políticos de representação de interesses, nos quais, à custa de uma constante negociação, podem somar recursos, organizar estratégias, negociar acordos com agentes econômicos multinacionais e, inclusive, gerenciar o impacto causado pelos fluxos globais de riqueza, informação e poder sobre seus países, povos e bens.

Assim sendo, quando os Estados-nação se convertem em agentes estratégicos, intervindo e negociando nessas redes globais, perdem capacidade de representação e de resposta às demandas de seus cidadãos. Para satisfazer o imperativo das demandas globais, têm, cada vez com mais freqüência, que sacrificar as demandas locais. Na última década, os governos, em todos os países, exigiram de seus cidadãos esforço, austeridade e sacrifício, na promessa de um futuro melhor. Mas como a imensa maioria de cidadãos não tem meios para participar seriamente nas complexas negociações e tomadas de decisão, e como a burocracia, a corrupção e a manipulação das informações continuam caracterizando boa parte da atuação do governo, e posto que as desigualdades sociais se acentuam porque a austeridade não é para todos, os cidadãos desconfiam cada vez mais de seus governos. O Estado-nação parece apanhado entre as exigências contraditórias da operacionalidade global e a legitimidade nacional. Para escapar dessa contradição, os governos mais lúcidos (a Espanha da transição, o Reino Unido de Blair, por exemplo) empreenderam um grande esforço de descentralização do Estado, destinado a conectar mais diretamente identidades e interesse com as instituições políticas, como passo prévio à articulação de distintos níveis institucionais numa rede complexa de conexão entre o local e o global.

## RUMO À RELEGITIMAÇÃO PELA DESCENTRALIZAÇÃO: FEDERALISMO, REGIONALISMO E LOCALISMO NUM MUNDO GLOBALIZADO

Um dos muitos paradoxos com que deparamos neste interessante tempo histórico é o relançamento do local na era do global (Borja & Castells, 1997). Com efeito, os governos locais e regionais têm menos recursos ainda do que os globais para controlar os fluxos globais. Mas como os governos nacionais, isoladamente, tampouco podem controlar muita coisa, a diferença é, sobretudo, de grau em termos de *capacidade de intervenção*, mais que de controle. E como as intervenções mais eficazes são as que se produzem em rede, de forma coordenada, diferentes níveis de Estado se convertem simplesmente em diferentes tipos de nós dessa rede. A capacidade de ação está instalada na rede mais do que em um nó, seja qual for sua dimensão.

Por um lado, os governos locais (ou municipais) e regionais (autonomias na Espanha, estados no Brasil) apresentam um maior potencial de flexibilidade para adaptarem-se a negociar com os fluxos globais. E, sobretudo, têm uma relação muito mais fluida com seus cidadãos. Podem expressar melhor as identidades culturais de um território, estabelecer mais facilmente mecanismos de participação e informação e gerar mobilizações simbólicas comunitárias. Por outro lado, ante a complexidade crescente do sistema operacional global, os cidadãos e os grupos necessitam de critérios mais verificáveis de como são representados seus valores e defendidos seus interesses. Sua capacidade de controle político cotidiano, bem além das eleições a cada quatro anos, se organiza mais facilmente no âmbito local e, em menor grau, no âmbito intermediário das instituições regionais. Assim, pois, observa-se, no mundo inteiro, um movimento de descentralização das instituições do Estado, em parte respondendo a reivindicações locais e regionais, a expressões coletivas identitárias, mas em parte também por um esforço consciente do Estado-nação de encontrar fórmulas alternativas à rigidez da centralização e à crise de legitimidade que emana da desconfiança dos cidadãos.

Na Europa, a nova Espanha democrática fundou sua nova estabilidade em um amplo desenvolvimento do Estado das Autonomias (Alonso Zaldivar & Castells, 1992), uma construção institucional não isenta de problemas e contradições, mas que ao menos oferece um marco para tratar dos conflitos identitários e canalizar a representação cidadã. O ambicioso projeto de autonomização nacional/regional e descentralização municipal é o eixo mais inovador e potencialmente mobilizador do programa do novo trabalhismo britânico. A flexibilidade dos *lander* alemães contrasta com as tensões de uma falida regionalização italiana, que leva a fenômenos tão ameaçadores como o que representa a ampla corrente de apoio à fantasia da Padânia, apesar de

seus assomos de opereta. A ampla descentralização municipal e o crescente papel das cidades em quase todos os países europeus traduziu-se na constituição do Comitê de regiões e cidades da Europa, como órgão de coordenação de administradores regionais e locais, constituindo um órgão consultivo da Comissão Européia. O dinamismo de cidades como Barcelona, Birmingham, Paris, Roma ou Munique traduziu-se em uma capacidade de desenvolvimento econômico, tecnológico e cultural que está reposicionando as sociedades européias na nova economia global *a partir das iniciativas de seus governos locais*. Na Rússia, foram as regiões que assumiram ser as protagonistas do novo desenvolvimento para o bem (Nyzhni-Novgorod), ou para o mal (Vladivostok), enquanto Moscou parece cada vez menos capaz de manter sua milenar dominação absoluta sobre o conjunto do território.

No Japão, as tentativas de reconstrução de um sistema político em ruínas passaram, nesses últimos anos, pela eleição de líderes populistas sem partido, para as prefeituras de Tóquio e Osaka, com resultados, três anos mais tarde, claramente decepcionantes. Na China, o aparente milagre de estabilidade na transição do estatismo ao capitalismo se apóia em grande parte no papel decisivo que representam as províncias e os municípios na conexão ao investimento estrangeiro direto, em particular em Xangai e em Guangdong, aproveitando o alto nível de autonomia administrativa e econômica obtida do centro (Hao & Zhimin, 1994).

Nos Estados Unidos, a grande tradição federal e municipalista se viu reforçada na última década, e nesses momentos os democratas uniram-se aos republicanos na reivindicação de dar um papel ao local e ao regional como forma preferencial de administração diante das iniciativas federais. Qualquer que seja a opinião sobre o benefício desse “localismo” (freqüentemente pouco solidário), parece evidente que seu desenvolvimento vem ditado por uma opinião pública que, de forma maciça, desconfia do Estado, em geral, e do Estado federal, em particular. Inclusive na América Latina, sociedades que, com a decisiva exceção do Brasil e parcialmente da Argentina, foram de fato ou de direito fortemente centralizadas na organização do Estado experimentaram processos significativos de descentralização municipal e de autonomia provincial/estatal, em particular no México, na Colômbia e na Bolívia (Ziccardi, 1991, 1995; Laserna, 1992). O processo de democratização e abertura política no México começou significativamente com a eleição da oposição de esquerda ao governo da capital, na primeira eleição democrática direta para esse cargo.

O Brasil tem sido tradicionalmente um Estado federal desenvolvido, com importantes atribuições aos governos dos estados (em particular no setor financeiro e de políticas sociais) e com instituições municipais de presença significativa nas sociedades locais. Além disso, as regiões e cidades do Brasil têm

uma forte identidade própria que reforça a conexão potencial entre os cidadãos e suas administrações locais.

Contudo, a experiência certamente desmente uma visão romântica do local como âmbito de democracia e participação. Governos locais e estaduais, em todo o mundo, são freqüentemente o nível mais corrupto da administração, entre outras razões porque as redes pessoais se mantêm com mais força do que no nível federal e porque assumem as atribuições de urbanização e a gestão do solo, que são os setores de atividade mais propensos à corrupção da administração em razão dos interesses privados envolvidos. No entanto, a evidência empírica comparada (Borja & Castells, 1997) parece demonstrar que a proximidade entre governos e cidadãos no âmbito local permite um controle social mais transparente e reforça as oportunidades de participação política e, por último, da relegitimação do Estado.

Assim sendo, as estratégias do Estado-nação para aumentar sua operacionalidade (através da cooperação internacional) e para recuperar sua legitimidade (através da descentralização local e regional) aprofundam sua crise, ao fazê-lo perder poder, atribuições e autonomia em benefício dos níveis supranacional e subnacional. Daí a importância de que o processo de redistribuição de atribuições e recursos seja acompanhado por mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis institucionais em que se desenvolve a ação dos agentes políticos. A fórmula político-institucional que parece mais efetiva para assegurar essa coordenação é o que denomino Estado-rede.

## O ESTADO-REDE

Refletindo sobre a complexidade e a flexibilidade da estrutura institucional da União Européia, Keohane & Hoffman (1991, p.13) propõem que a União Européia “está organizada essencialmente como uma rede que implica compartilhar soberania, em vez de transferir soberania a um nível superior”. Na mesma linha, Waever (1995) e Alonso Zaldivar (1996) analisam a construção da Europa como um processo de articulação de diferentes poderes (nacional, supranacional, regional) em uma série de instituições articuladas dentro e fora dos Estados-nação, com autonomia em cada nível de decisão, mas com uma responsabilidade conjunta no processo de tomada de decisão. Aproximamo-nos, assim, da imagem do neomedievalismo institucional, proposta há tempos por Hedley Bull (1977) e utilizada por vários analistas, como Alain Minc (1993). Ainda que os historiadores objetem com razão a essa assimilação histórica arbitrária, a idéia fundamental é a de uma difusão *do poder de centros para o poder de redes*, exercido conjuntamente por diferentes sobera-



nos parciais, em seus territórios e atribuições, que constantemente devem referir-se a seu entorno institucional, feito de relações tanto horizontais como verticais. Assim, surge um novo tipo de Estado, que não é o Estado-nação, mas que não o elimina e sim o redefine. O Estado que denomino Estado-rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são freqüentemente assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos (como são, na Europa, na União Européia, a Comissão Européia, o Parlamento Europeu, o Tribunal Europeu, o conselho de presidentes de governo e chefes de Estado, os comitês de ministros, as instituições de cooperação em matéria de defesa – que ultrapassam a União Européia etc.). Mas, como sublinhei anteriormente, também funcionam em rede, nessa mesma rede, instituições regionais e locais. E inclusive, cada vez mais, dela participam organizações não-governamentais (que tenho a tendência a considerar neogovernamentais, porque fundamentalmente trabalham em relação com e a partir de governos) que se conectam com essa rede interinstitucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia. Esse tipo de Estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação. E é precisamente o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação o que permite uma articulação cotidiana de uma rede de instituições e organizações cuja complexidade a faria não-manejável se não fosse capaz de interatividade informática.

O funcionamento em rede, assegurando descentralização e coordenação na mesma organização complexa, é um privilégio da era da informação. O grau de eficiência das administrações estatais de diferentes hierarquias dependerá, em boa medida, de sua capacidade para processar informação e assegurar o processo de decisão compartilhada – o que implica capacidade tecnológica, recursos humanos adequados e uma estrutura administrativa apta para assimilar esse funcionamento flexível de uma geometria variável da política. Ainda que, por razões históricas, a União Européia e, além da União estritamente definida, as instituições políticas européias são as instituições políticas que mais se aproximam do modelo do Estado-rede, essa nova lógica institucional está se desenvolvendo em todas as áreas do planeta, a partir do triplo processo de crise do Estado-nação, desenvolvimento das instituições supranacionais e transferência de atribuições e iniciativas aos âmbitos regionais e locais.

Estado-rede é o Estado da era da informação, a forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global.

## CONCLUSÃO: O ESTADO-REDE E A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO

Finalmente, o Estado, em seus distintos níveis, é o principal instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para controlar a globalização em razão de seus valores e interesses. Por isso, a adequação do instrumento, a administração do Estado, às tarefas complexas que requer o extraordinário processo de mudança social e tecnológica que vivemos é a condição prévia a qualquer capacidade de intervenção estratégica pública, a qualquer reforma social. O Estado-nação herdado da era industrial não é esse instrumento. Sua utilização forçada para tarefas novas aprofunda sua crise de operacionalidade e, por último, solapa sua capacidade representativa. A essa crise se acrescenta a da sociedade civil, posto que, como sabemos desde Gramsci (ainda que a maioria dos analistas ignore essa tese clássica), a sociedade civil não se constitui contra o Estado, mas sim em torno dele. A reforma da administração do Estado é a mais importante das reformas porque corresponde ao instrumento, condicionando portanto a capacidade de intervenção em outros âmbitos.

Uma reflexão sobre a experiência internacional recente de transformação nas estruturas e processos do Estado poderia sintetizar os processos de construção, na prática, do Estado-rede, em torno da combinação de oito princípios de funcionamento administrativo.

O primeiro é o de *subsidiariedade*, utilizando um termo confuso, mas que tem a vantagem de já ter sido entronizado na prática administrativa da União Européia. De acordo com esse princípio, a gestão administrativa deve situar-se, para cada problema ou tarefa, no âmbito mais descentralizado possível onde possa desempenhar-se eficazmente. A principal tradução desse princípio consiste em que os Estados nacionais devem assumir em seu âmbito tudo aquilo que sejam capazes, e somente transferir poder às instituições supranacionais quando seja necessário (por exemplo, a moeda comum para poder negociar com os fluxos financeiros globais). O mesmo princípio se aplica entre o Estado nacional e seus níveis inferiores. Por exemplo, parece óbvio que a coleta de lixo e o trânsito devem e podem ser atribuição local. Mas também a urbanização e, em boa parte, o policiamento. Qual é o nível do Estado mais adequado para cada atribuição não é uma discussão técnica, mas sim política e específica do momento de cada sociedade, do nível de eficiência alcançado em cada administração. Mas o essencial é executar uma ampla descentralização pela qual se transfiram poder e recursos aos níveis mais pró-

ximos aos cidadãos e aos seus problemas, num âmbito em que a gestão do problema possa fazer-se eficazmente. Enfim, o princípio de subsidiariedade também leva a substituir o Estado pela sociedade em tudo aquilo em que o Estado não seja necessário. Daí a conveniência de privatizar toda aquela atividade produtiva na qual o Estado não tenha vantagem comparativa. Em troca, o Estado tem a responsabilidade da redistribuição da riqueza e, portanto, da captação mediante impostos, de recursos gerados pelo setor privado e que devem ser utilizados para fins de convivência comum, incluindo a correção gradual das desigualdades sociais estruturais (não as individuais, pois os indivíduos são e serão diferentes).

O segundo princípio é o da *flexibilidade* na organização e atuação da administração. Sem ele não será possível ao Estado atuar eficazmente em um mundo em constante mudança, em que os processos decisivos (mercados financeiros, crime organizado, segurança, meio ambiente) acontecem em fluxos globais fora do alcance das ordens diretas do Estado. É necessário passar *de um Estado decretador a um Estado negociador, de um Estado controlador a um Estado interventor*. As unidades de intervenção do Estado em questões estratégicas devem parecer-se cada vez mais com comandos de intervenção, com *task forces* que se formam para um fim determinado e se convertem em outro tipo de organização e atividades, conforme as necessidades que surgem. Num mundo de empresas-rede e de Estado-rede, a administração também deve ir assumindo uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua atuação.

O terceiro princípio é o da *coordenação*, que inclui também formas de hierarquia, nas quais se mantêm as regras de subordinação democraticamente estabelecidas (por exemplo, a subordinação do militar ao civil, a prioridade dos interesses fundamentais nacionais sobre os locais). Sem coordenação, a extrema flexibilidade e a descentralização acabam dissolvendo o Estado, debilitando, portanto, os elementos que o integram e desarmando os cidadãos diante dos fluxos. Assim sendo, essa coordenação não se limita ao âmbito nacional e subnacional, mas se estende às instituições supranacionais e a todos os elementos externos ao espaço político nacional. Uma administração capaz de coordenação deve estabelecer mecanismos permanentes de cooperação com as administrações locais, regionais, nacionais e supranacionais de todas as instituições presentes na rede operada pelo Estado.

O quarto princípio é o da *participação cidadã*, sem a qual não haverá legitimidade e, portanto, nenhuma intervenção estratégica do Estado correrá o perigo de não ser entendida pelos cidadãos. A participação não é a democracia. A democracia não é um princípio de reforma administrativa porque é um princípio político estabelecido e que se dá como subentendido em nosso contexto. Poder-se-ia, inclusive, pensar que sem democracia os Estados-nação se fariam inviáveis a médio prazo em um contexto mundial que coloca

constantes desafios (vejamos o que acontecerá na China). Assim sendo, a democracia sem participação está se convertendo em um ritual que, embora necessário, não é em absoluto suficiente para manter a legitimidade do Estado, ou para assegurar uma eficaz descentralização. A participação cidadã funciona mais eficazmente em nível local, mas os novos dispositivos tecnológicos (Internet, por exemplo) podem ampliar formas de consultas e de co-decisão a todos os âmbitos do Estado. É impensável uma democracia soviét-eletrônica no ciber-espaço político porque, na realidade, a “democracia direta” contém o germe da ditadura, como o disse Bobbio, e como Rosa Luxemburg advertiu a Lenin. Mas a utilização de novos meios de comunicação e informação, junto com o desenvolvimento de ONGs (organizações não-governamentais) de base, e a revitalização da participação local podem articular os cidadãos com o Estado, mantendo-os informados e assumindo debates sobre as questões que os afetam diretamente. Sem participação, a democracia irá se esvaziando de conteúdo para amplos setores da população, sobretudo para os “sem-voz” cuja carência de recursos materiais e culturais, na ausência de processos participativos, os condena a serem cúmplices ou enraivecidos.

A *transparência administrativa* é outro princípio fundamental da nova administração. Ainda que seja uma antiga aspiração, quase sempre frustrada, sua vigência se coloca com nova intensidade. Numa economia cada vez mais invadida por máfias e em uma política cada vez mais vulnerável à corrupção, a limpeza administrativa é, provavelmente, o princípio de governo mais importante. Certamente, não se pode pensar em um governo de anjos, mas sim em mecanismos de controle eficazes que assegurem o mínimo nível de corrupção e nepotismo. E para isso, o mais importante é a transparência da gestão perante o cidadão, os meios de comunicação e a justiça. Os controles internos do Estado não bastam. São necessários controles externos, ancorados na sociedade. Aqui, também, as novas tecnologias de informação, permitindo o acesso direto dos cidadãos a todos os dados e atuações administrativas que não necessitem ser confidenciais, criam a possibilidade de uma abertura de gestão que assegura um novo vínculo entre Estado e sociedade.

A *modernização tecnológica* da administração é, ainda, outro princípio essencial, como se pode deduzir da insistência nesta exposição sobre as possibilidades oferecidas pelas tecnologias de informação. O Estado-rede requer o uso continuado de redes informáticas e de telecomunicações avançadas. Naturalmente, não é a tecnologia que vai resolver os problemas de gestão. Na realidade, os estudos mostram que a introdução de tecnologias informáticas em organizações burocratizadas as fazem ainda mais burocráticas, exacerbando seus problemas. Mas uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em um certo nível de complexidade, munida de um novo sistema tecnológico. Sistema que, felizmente, já é uma

realidade, tanto em sua capacidade de processar informação como em sua interatividade. A modernização tecnológica requer investimento em equipamento, mas, sobretudo, requer capacitação de recursos humanos, alfabetização informática dos cidadãos e o redesenho das instituições do Estado, para que sejam capazes de absorver o funcionamento em rede aberta.

O conjunto dos princípios enunciados não passará de declaração de intenção se não se proceder a uma *transformação dos agentes da administração*, através de sua profissionalização, fazendo-os muito mais competentes e, conseqüentemente, mais bem pagos. Para dar um exemplo, o governo de Singapura é uma ditadura, ainda mais perversa do que outras porque é mais sutil, mas conseguiu ter o nível de administração mais limpo (ou menos corrupto, como queiram) do mundo. A razão não é apenas a feroz repressão interna, mas, principalmente, o esforço de profissionalização e remuneração dos altos níveis da administração. A forma para que os funcionários não sejam corruptos é pagar-lhes mais do que o nível correspondente do setor privado. Utópico? Em absoluto, como mostra o caso de Singapura. O essencial é acabar com um enorme setor funcional, com privilégios consideráveis, pouca produtividade e enorme gasto devido a seu tamanho. No núcleo da reforma administrativa existe a necessidade de reformar os administradores. Como? O Estado que fará a verdadeira revolução política será aquele que se atreva a eliminar (ou limitar extraordinariamente) o funcionalismo, passando os funcionários da administração ao estatuto trabalhista privado, com os mesmos direitos e deveres que os demais trabalhadores. Ao mesmo tempo, parece necessária uma redução substancial de pessoal administrativo. Podem-se fazer muito mais atividades (e melhor) com muito menos pessoal. Junto com sua capacitação profissional e um nível de salários e benefícios sociais maior do que o setor privado, mas submetido a controles de produtividade e a regras trabalhistas flexíveis. Somente um setor trabalhista administrativo reduzido, porém bem remunerado, e com elevado nível profissional, poderá realmente transformar a ação do Estado nas novas condições históricas.

Por fim, o princípio de *retroação na gestão* permite assegurar os efeitos de aprendizagem e correção de erros, que é necessária em toda organização no novo sistema de adaptação constante ao redor da organização. Isso implica uma grande flexibilidade das regras administrativas e a autonomia dos administradores para modificar suas próprias regras, em razão de seus resultados e de sua própria avaliação. Ainda que a hierarquia administrativa deva ser mantida, os controles e as auditorias devem ser por tarefas finalizadas e por longos períodos, não por processos em andamento. Na prática cotidiana, o princípio de retroação permite às unidades administrativas corrigir seus próprios erros, em um processo de prova, erro e correção, que já se aplica nas

empresas mais dinâmicas mas que ainda se ignora na maior parte das administrações públicas.

Como e de que maneira aplicar esses oito princípios em uma administração pública é uma discussão que depende de que país, de que administração e em qual momento, e essa discussão obviamente ultrapassa o campo da presente exposição. Mas saber para aonde se vai, ou se deve ir, é uma operação prévia a iniciar a caminhada.

É fácil verificar a dificuldade de pôr em prática os princípios enunciados. Como todo esquema de reforma, ele pode ser tachado de utópico. Mas, verdadeiramente utópico é pensar que o Estado-nação atual, e sua administração, possa sobreviver aos embates da economia global e das sociedades locais mantendo a máquina burocrática e as formas de gestão de um tempo histórico que, bem ou mal, já passou. O Estado-rede é a forma de sobrevivência do Estado na era da informação e da globalização. E a administração flexível e conectada é o instrumento indispensável do Estado-rede. *A reforma da administração precede a administração da reforma.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO ZALDIVAR, C. (1996) *Variaciones sobre un mundo en cambio*. Madrid: Alianza Editorial.
- ALONSO ZALDIVAR, C., CASTELLS, M. (1992) *España fin de siglo*. Madrid: Alianza Editorial.
- BAILEY, P. et al. (orgs.) (1993) *Multinational corporations and employment: the global economy of the 1990s*. Genève: International Labour Office.
- BORJA, J., CASTELLS, M. (1997) *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BULL, H. (1977) *The anarchical society: a study of order in the world politics*. London: MacMillan.
- CAMPO VIDAL, M. (1996) *La transición audiovisual*. Barcelona: Ediciones B.
- CANALS, J. (1997) *Universal banking. International comparisons and theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- CARNOY, M. (1993) Multinational Corporations. In: CARNOY, M., CASTELLS, COHEN, M. S., CARDOSO, F. H. *The new global economy in the information age*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- CASTELLS, M. *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I: "The rise of the network society" (1996). Vol. II: "The power of identity" (1997) Vol. III: "End of millennium" (1998). (Tradução espanhola: Madrid: Alianza Editorial; tradução portuguesa: *A Sociedade em Rede*. vol. 1: A Era da Informação:

- Economia, Sociedade e Cultura. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. Volumes subsequentes em andamento).
- CASTELLS, M. (1998) Paths and Problems of the Integration of Post-Communist Russia in the Global Economy. In: ZYSMAN, J. (org.) *Production networks and economic integration in Europe*. Berkeley: Berkeley Roundtable on the International Economy and Kreisky Fund.
- CASTELLS, M., KISELYOVA, E. (1995) *The collapse of Soviet communism. A View From the Information Society*. Berkeley: University of California, International and Area Studies Book Series.
- DANIELS, P. W. (1993) *Service industries in the world economy*. Oxford: Blackweel.
- DOYLE, M. (1992) *The future of television: a global overview of programming, advertising, technology, and growth*. Lincolnwood, Ill: NTC Business Books.
- DUTTON, W. H. (1998) *Society on the line. Information politics in the digital age*. New York: Oxford University Press.
- FIORENTINI, G., PELTZMAN, S. (org.) (1995) *The economics of organized crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GHOSHAL, S., BARTLETT, C. (1993) The Multinational corporation as an inter-organizational network. In: GHOSHAL, S., WESTNEY, E. (orgs.) *Organizatio theory and multinational corporations*. New York: St. Martin's Press, p.77-104.
- GUÉHENNO, J. M. (1993) *La fin de la democratie*. Paris: Flammarion.
- HAO, J., ZHIMIN, L. (orgs.) (1994) *Change Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*. Boulder: Westview Press.
- HARRISON, B. (1996 – edição revisada) *Lean and mean*. The changing landscape of corporate power in the age of flexibility. New York: Basic Books.
- HIRST, P., THOMPSON, G. (1996) *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*. Cambridge: Polity Press.
- KEOHANE, R. O., HOFFMAN, S. (1991) *Institutional change in Europe in the 1980s*. In: ———. (orgs.) *The new European Community: decision making and institutional change*. Boulder: Westview Press.
- LASERNA, R. (1992) *Productores de democracia: actores sociales y procesos politicos*. Cochabamba: Centro de Estudios de la Realidad Economica y Social.
- MINC, A. (1993) *Le nouveau Moyen Age*. Paris: Gallimard.
- NYE, J. S., ZELIKOW, P. D., KING, D. C. (orgs.) (1998) *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- ORSTROM MOLLER, J. (1995) *The Future European model: economic internationalization and cultural decentralization*. Westport, Connecticut: Praeger.
- STERLING, C. (1994) *"Thieves" World: the threat of the new global network of organized crime*. New York: Simon & Shuster.
- UNITED NATIONS Economic and Social Council (UN-ESC). (1994) Problems and danger posed by organized transnational crime in the various regions of the world. *Background Document for the World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime*. Nápoles, 21-23 de novembro, Documento E/CONF. 88.2.

- WAEVER, O. (1995) Identity, integration and security: solving the sovereignty puzzle in EU studies. *Journal of International Affairs*, v.48, n.2, p.1-43
- ZICCARDI, A. (org.) (1991) *Ciudades y gobiernos locales en la America Latina de los noventa*. México: Miguel Anjel Porrua Grupo Editorial.
- . (org.) (1995) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Angel Porrua Grupo Editorial.



## 6 GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ESTADO\*

OSVALDO SUNKEL

### USANDO O PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA IDEOLOGIA NEOLIBERAL

Durante a última década, tem prevalecido, em meio às elites sociopolíticas e dos tecnocratas da economia na América Latina, um discurso neoliberal ideologicamente monotemático que vem sufocando o debate crítico na região. Esse discurso tem recebido um enorme apoio por parte do grande público e das principais instituições financeiras internacionais, públicas e privadas, dos países membros da OCDE (Organização para Cooperação dos Países em Desenvolvimento) e dos profissionais da área de economia. O discurso neoliberal, unitário e dominante, afirma que o atual processo sem precedentes – de profundas transformações tecnológicas, econômicas, sociais, políticas e culturais, e abrangendo a ruína do mundo socialista, o fracasso do “dirigismo” e a globalização do sistema internacional – deu origem a uma situação em que foram eliminadas as ideologias tradicionais. A democracia liberal se impôs na arena política, bem como o sistema de mercado, em sua forma neoliberal, isto é, com um Estado mínimo na esfera econômica.

O desenvolvimento econômico e social, que tem sido a grande meta das sociedades latino-americanas, seria garantido pela reconhecida capacidade do sistema capitalista globalizado de produzir o crescimento econômico, pela capacidade do sistema democrático de oferecer desenvolvimento econômico

---

\* Tradução: Maria Clara Cescato.

e pela capacidade do sistema democrático de redistribuir os frutos do progresso econômico. Seriam dois os principais fenômenos que supostamente estariam influenciando nossa situação de modo positivo e continuariam a fazê-lo no futuro: o processo de globalização e a doutrina neoliberal. Ambos estariam garantindo a adoção das políticas econômicas adequadas e, em consequência, otimizando o potencial de crescimento das economias latino-americanas.

A esse discurso triunfalista, que sem dúvida vem sendo em parte confirmado por algumas realidades históricas irrefutáveis, os políticos progressistas e os que os apóiam (“reconstruídos” ou defensores tradicionais da centro-esquerda, socialistas e humanistas democrata-cristãos) têm reagido com ceticismo impotente. Eles foram pegos despreparados pelas dramáticas mudanças políticas e socioeconômicas e se viram atônitos, sem qualquer idéia definida da direção rumo à qual as sociedades se encaminhariam. Mas não estavam sozinhos. O triunfalismo neoliberal também teve de se confrontar com resultados muito menos propícios do que se esperava. Um resultado muito positivo dessa situação está na nova oportunidade que ela oferece ao debate crítico. Como observação preliminar, deve-se notar que essa perspectiva neoliberal é, na verdade, mais uma nova ideologia, fundada na ideologia do “fim das ideologias”. De acordo com esse ponto de vista, estaríamos no final da estrada no processo de evolução histórica, o último e mais alto estágio do capitalismo. No entanto, confrontado com a dura realidade que desmente essa idéia, esse argumento não resiste a um exame mais rigoroso. Longe de estar passando por um processo de consolidação e aprofundamento, a democracia está, na verdade, ameaçada. Embora em muitos países o sistema democrático receba adesão formal, a qualidade de nossas democracias está se deteriorando em diversos países que a têm adotado.

Ao mesmo tempo, o crescimento econômico tem sido bastante modesto, menos da metade da taxa de crescimento que predominava nas décadas de 1950 e 1960. Além disso, esse crescimento depende mais que nunca do financiamento externo e, em consequência, é extremamente instável, como foi demonstrado pelo episódio dos efeitos “tequila” e “tango”, bem como pela repercussão da atual crise financeira na Ásia. Na maioria dos países, as condições sociais estão piores que na década de 1970 e estão se tornando cada vez mais intoleráveis. A persistência dos indicadores de pobreza, com umas poucas exceções dignas de nota, e uma estarrecedora distribuição da renda são agora a norma. Periodicamente, irrompem violentos protestos sociais, e os comportamentos anti-sociais e anti-sistêmicos, individuais e coletivos (tráfico de drogas, violência, rebeliões, corrupção etc.) estão se alastrando, em especial entre os jovens, o que tem trazido sérios problemas com relação à governabilidade.

É interessante observar que esses problemas existem não apenas na América Latina. Os Estados Unidos e a Inglaterra, os dois países anglo-saxões que se apresentam como modelos da nova era do neoliberalismo, e se orgulham disso, estão passando por um novo crescimento econômico. Mas sabe-se bem que, apesar desse crescimento e de seu excepcional elevado padrão de vida, a distribuição da renda e mesmo os níveis de pobreza pioraram bastante, desde a implantação do modelo neoliberal. Com exceção da Holanda, a estagnação econômica predomina na Europa, e o desemprego atingiu níveis jamais observados, desde o início da Grande Depressão, no começo da década de 1930.

No contexto internacional, existem quatro principais características da situação atual: um desempenho econômico medíocre do crescimento como um todo; um alto (e incontrolável) grau de volatilidade financeira; uma fraqueza exacerbada das instituições públicas internacionais; e uma contínua deterioração da distribuição da renda em nível global. Na verdade, quando as tendências da distribuição internacional da renda são analisadas em paralelo com as tendências relativas ao crescimento da população mundial, pode-se prever que, por volta do ano 2000, teremos chegado a uma situação em que existirão pequenas ilhas de extrema riqueza nos países da OCDE, com cerca de 15% da população mundial, exercendo pressão sobre os restantes 85% vivendo em pobreza absoluta ou relativa. Não é uma coincidência que a única política que está totalmente excluída do programa neoliberal de desregulamentação e liberalização seja a política de imigração. Tendo em mente esses e outros precedentes semelhantes (tais como a ameaça crescente ao equilíbrio ecológico do planeta, devido ao aquecimento global e à mudança climática), existe uma clara contradição entre as ideologias triunfalistas da globalização e do neoliberalismo e a realidade objetiva de nossa situação atual. Nós vivemos mergulhados numa ideologia que nos impediu de distinguir corretamente entre a realidade e o que existe apenas em nosso pensamento, por refletir nossos desejos. O paradoxo está no fato de que essas idéias são justificadas pelo alardeado “fim das ideologias”. As idéias e os objetivos que vêm sendo perseguidos – um Estado mínimo aliado a um uso maximizador do sistema de mercado, juntamente com uma deliberada associação de idéias entre globalização e neoliberalismo, de um lado, e modernização, progresso e desenvolvimento, de outro – têm contribuído de maneira perigosa para vendar nossos olhos ideologicamente. Ambos têm-nos impedido de ver a realidade como ela é e, em consequência, de tomar as medidas adequadas para enfrentar essas tendências negativas. Algo análogo está presente na idéia de que nos vemos defrontados com uma nova realidade, inalterável e inevitável, sem opções ou alternativas viáveis. Nossa única alternativa – é o que diz o argumento – está em propagar ainda mais essa realidade. Essa idéia é reforçada pelos meios de

comunicação internacionais (em especial, a imprensa especializada na área econômica e de negócios). Essa é uma visão também defendida pela maioria dos especialistas na área de economia e pelas elites tecnocratas. Em tais circunstâncias, é absolutamente imperativo desenvolver uma concepção crítica do clima intelectual distorcido em que nos encontramos.

Para isso, é preciso confrontar, de frente e de modo racional, as idéias sobre a história e a economia que têm prevalecido. Precisamos deixar claro que o tom triunfalista do neoliberalismo e da globalização está atravessado por enormes contradições, contradições que são conveniente e sistematicamente omitidas no discurso popular. Apesar dessas contradições, as vantagens das políticas instrumentais do neoliberalismo têm sido aplicadas à área de política econômica, na qual elas têm predominado com relação às considerações sociais e às necessidades sociais reais. Em oposição à visão mecanicista e linear do “Fim da História” de Fukuyama, que é a espinha dorsal implícita do pensamento neoliberal, considero mais fértil explorar uma hipótese alternativa. Embora essa hipótese tenha algumas semelhanças com a visão de Fukuyama, pois também se baseia na observação histórica, ela se apóia numa abordagem dialética, que reconhece as novas realidades contemporâneas, mas adota uma perspectiva antideterminista, livre de conotações ideológicas e messiânicas. Segundo essa hipótese alternativa, o mundo está passando por uma fase histórica na qual, devido a uma série de poderosas razões nacionais e internacionais, tem aumentado consideravelmente a supremacia, tanto teórica quanto prática, da democracia liberal, no campo político, e do sistema de mercado, no campo econômico.

Mas o futuro não está predeterminado. Para bem ou para mal, o futuro continua a ser imprevisível, tanto para os países desenvolvidos quanto para os que, como o nosso próprio país, ainda têm um longo caminho a percorrer antes de se tornarem “desenvolvidos”. Isso pressupõe, ainda, que os países em desenvolvimento estejam presentemente seguindo a rota certa para o “desenvolvimento” e não tenham pego o desvio errado, como parecem indicar alguns sintomas preocupantes de mal-estar econômico e político.

Esse modo de conceitualizar a situação atual atribui à presente realidade uma temporalidade histórica de caráter cíclico e dialético, e faz uma distinção entre países centrais e periféricos. Ele tem pelo menos duas implicações fundamentalmente importantes. Em primeiro lugar, o futuro não está predeterminado em nenhum sentido e, em consequência, continuam a existir alternativas. Em resultado disso, o delineamento de futuros planos, programas e a conceitualização de alternativas ideais são não apenas possíveis e úteis, mas absolutamente essenciais. De fato, essa é talvez a tarefa mais importante que devemos nos impor. De um ponto de vista intelectual e político, essa observação tem importantes implicações, em especial para nossos partidos políticos e

para as gerações mais jovens, que atualmente não têm nenhuma perspectiva dessa natureza, e têm sido neutralizadas em seu pensamento e nas ações políticas. A segunda implicação é também bastante importante. O realismo (algo que não deve ser confundido com o oportunismo pragmático) nos obriga a reconhecer que na fase histórica em que vivemos, as condições objetivas e subjetivas tendem ao estabelecimento e ao fortalecimento da democracia e da economia capitalista baseada no mercado. Mas isso não significa que exista apenas uma única versão da democracia liberal e da economia de mercado, como em geral se defende no mundo anglo-saxão, onde o capitalismo de mercado e a democracia liberal são proclamados como modelos definitivos.

Existe uma série de casos que contradizem o modelo individualista do capitalismo anglo-saxão. Isso, sem dúvida, é verdade com relação aos países que adotaram uma espécie de “capitalismo gerenciado”, quer na forma cooperativa, como Alemanha, França, Áustria, Itália e Suécia, quer em sua forma empresarial, como Japão, Taiwan, Coreia e Singapura. Apesar de também estarem sujeitos às mesmas pressões e ajustes obrigatórios, em resposta às realidades da globalização, no âmbito dessa concepção mais ampla de capitalismo, esses países representam modelos alternativos e demonstram a diversidade de soluções políticas, tanto na esfera econômica quanto na cultural e social. Existem também países que eram socialistas e outros de tradição mais centrada no Estado, como os países latino-americanos, que atualmente se encontram em diferentes estágios de um diversificado, difícil e complexo processo de transição.

Em termos práticos, essa observação também tem algumas sérias implicações políticas. Ela significa que, ao mesmo tempo em que reconhece a existência de tendências gerais identificadas e sustentadas pela tradição intelectual dominante, é vital explorar nuances, desvios e alternativas que correspondem melhor às tradições históricas, às realidades atuais, às perspectivas, e aos projetos futuros para nossos países. As realidades do processo de globalização, que não podem ser negadas, na verdade não colocam questões sobre a sobrevivência dos Estados nacionais, como alguns gostariam de nos fazer crer. Elas são, ao contrário, tentativas de questionar a sobrevivência social e cultural do tipo de organização sociopolítica que se formou, com um notável grau de sucesso, no período do pós-guerra, sobre os pilares fundadores de uma economia mista e do Estado desenvolvimentista ou do bem-estar. Essa experiência se caracterizou pela busca de uma sinergia complementar entre o mercado e o Estado – algo que estava em forte contraste, de um lado, com a alternativa comunista (que tentava suplantar o mercado pelo Estado) e, de outro, com a alternativa neoliberal (que se empenha em substituir o Estado pelo mercado). A alternativa neoliberal tornou-se cada vez mais problemática. Ela deliberadamente cria confusão entre privatização, desregula-

mentação e liberalização (a essência do programa neoliberal) e a modernização. No entanto, a modernização dificilmente pode ser conquistada pelo retorno a um estado de capitalismo selvagem, como no período anterior à guerra, nem pode ser alcançada pelo retorno ao estatismo burocrático de tipo opressivo e paralisador que existiu durante o período do pós-guerra. O grande desafio está em recuperar o papel central do Estado e da política como mecanismos para a promoção de intervenções inovadoras na esfera pública, de modo a estabelecer um novo equilíbrio pelo qual um Estado mais enxuto e forte e um mercado maior e mais bem regulado se complementem reciprocamente no contexto da globalização. Existem diversas tentativas interessantes de realização dessa nova síntese: as recentes experiências da Holanda, o novo trabalhismo de Blair na Inglaterra, as políticas de Jospin na França e de Prodi na Itália, e os esforços realizados no Chile para a promoção do crescimento com equidade. Em outras palavras, o desafio está em rejeitar a visão unitária da globalização e do neoliberalismo, buscando-se recriar a sociedade, como fizeram alguns países europeus, por meio da adoção de novos programas socioeconômicos que tentem superar o legado negativo do passado recente. Os intelectuais latino-americanos têm dedicado muito pouca atenção a essa tarefa. Na esfera econômica, com a qual estou mais bem familiarizado, a discussão foi monopolizada pelos tradicionais defensores do neoliberalismo, por recém-convertidos ou por críticos antiquados e nostálgicos, que nada trazem de novo para o debate. Tem havido relativamente poucas contribuições quanto a buscar e propor alternativas ao neoliberalismo (uma exceção seria o neo-estruturalismo latino-americano). Apesar da valiosa e rica tradição do pensamento social e econômico latino-americano (algo que é bem reconhecido pela bibliografia especializada), existe uma relativa falta de novas contribuições. São necessárias novas propostas que, ao mesmo tempo em que aceitem as realidades atuais, não renunciem a suas raízes históricas, valores, filosofia e epistemologia. Em resumo, precisamos desenvolver a capacidade de criar novas propostas. De acordo com essa visão, uma análise fundamental da situação atual na América Latina não pode ignorar o contexto estrutural, histórico e internacional. Em outras palavras, é impossível uma compreensão profunda do processo atual, sem compará-lo e contrastá-lo com estágios anteriores do desenvolvimento da América Latina. Ele deve ser situado no contexto da evolução do sistema econômico internacional – em outras palavras, no interior do bem conhecido arcabouço conceitual centro-periferia estabelecido por Raul Prebisch. Paradoxalmente, o valor das idéias de Prebisch está agora sendo confirmado pelo papel central que vem sendo dado ao processo de globalização como arcabouço para o futuro de nossos países.

## ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO HISTÓRICO DE GLOBALIZAÇÃO

Vou começar pelo exame mais detalhado do conceito de globalização, a fim de distinguir em que medida ele tem bases ideológicas e em que medida ele corresponde à realidade histórica. A ideologia em torno da globalização apresenta-a como um processo totalmente novo, sem precedentes históricos, basicamente enraizado na revolução tecnológica contemporânea, que por sua vez é vista como parte inerente do processo de modernização. Nesse contexto, ela é vista como um desenvolvimento espontâneo, inevitável e basicamente positivo. Conclui-se que não existe outra alternativa a não ser submeter-se às forças de globalização e tentar tirar o melhor proveito possível da situação.

Para fazer uma análise crítica dessa versão da globalização (uma análise que está longe de ser exaustiva), é útil fazer uma referência a quatro de suas principais características: sua dimensão histórica, sua trajetória cíclica, sua natureza intrínseca e sua dinâmica dialética.

Com relação à suposta novidade do processo de globalização, já existe uma vasta bibliografia sobre o processo de expansão do capitalismo mercantil nos mercados estrangeiros, um processo que vem desintegrando as sociedades pré-capitalistas desde o início da Idade Média. Num período posterior, quando o espírito empreendedor coincidiu com as inovações tecnológicas da Revolução Industrial, a tendência do capitalismo em relação à sua expansão mundial estabeleceu-se firmemente, em especial na medida em que a distância, o tempo e os custos da comunicação e do transporte internacional caíram drasticamente.

Dessa forma, próximo ao fim do século XIX, o Império Britânico atingiu um grau de globalização que, em termos relativos e levando-se em conta o tamanho da economia na época, pode facilmente ser comparado com a situação hoje em dia. Isso é verdade em especial com relação ao sistema financeiro britânico que, sob os auspícios da libra esterlina, expandiu-se a partir da *city* de Londres, bem como com relação aos fluxos abundantes e dinâmicos de investimentos e comércio e ao considerável volume da migração humana no período. Uma interpretação recente desse período da história, e de outros períodos anteriores, pode ser encontrada no livro de Aldo Ferrer, intitulado *Historia de la Globalisation. Origenes del orden económico mundial*. Ferrer afirma que o que estamos atualmente presenciando é simplesmente uma nova (embora, sem dúvida, extremamente intensa) fase desse processo histórico. Sem pretender regredir demais na história, pelo menos desde a era das Grandes Descobertas do século XV, até a formação dos Impérios Coloniais no século XIX e a evolução do sistema internacional neste século, nós observa-

mos uma tendência de longa duração, persistente e cumulativa, quanto a uma crescente integração das diferentes regiões do mundo. No entanto, essa tendência se caracteriza por períodos de intensificação ou aceleração, seguidos por períodos de desintegração ou desaceleração, em especial quando ocorre um deslocamento de uma forma predominante de integração internacional para outra: isto é, da Espanha e Portugal para a Inglaterra, no século XVIII, e da Inglaterra para os Estados Unidos, no início do século XX.

Nesse sentido, é interessante e sugestivo observar a diferença na terminologia, nas metáforas e nos conceitos usados durante certos momentos históricos com referência aos mencionados períodos de maior integração mundial: o colonialismo dos séculos XVI a XVIII, o imperialismo do século XIX e início do século XX, o processo posterior de internacionalização e, mais recentemente, os processos de transnacionalização (Sunkel) e globalização (Otavio Ianni). Embora esses conceitos tenham se originado em determinadas circunstâncias históricas, com o passar do tempo eles são recuperados. Na verdade, alguns observadores se perguntam agora quais desses conceitos descrevem melhor os fenômenos que estamos atualmente presenciando. Esse não me parece ser um exercício muito útil, em especial porque pode parecer que essas diferentes metáforas na realidade corresponderiam a um ponto de vista histórico relativo a momentos particulares, em que o mundo tenderia rumo à integração, de um modo específico e diferenciado. Em conseqüência, talvez não valha a pena uma discussão prolongada sobre qual delas seria a correta definição e qual delas corresponderia melhor à presente realidade. Esses conceitos correspondem a estágios específicos de um processo histórico de globalização de abrangência mundial. Esse processo assumiu diferentes características em diferentes momentos, características das quais os próprios nomes são derivados. Se o atual processo é considerado como globalização e não como colonialismo é porque existe algo de novo e diferente nele, mesmo que permaneçam alguns vestígios do período colonial. A análise histórica da tendência prolongada e de abrangência mundial no sentido de uma integração econômica cada vez maior entre as diferentes regiões do mundo revela alguns dos padrões característicos do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo. Uma dessas características fundamentais da expansão do modo de produção capitalista e da incorporação de novas áreas geográficas – nos padrões de comércio e de investimento, nas redes de comunicações e transporte, nos padrões migratórios, nas normas institucionais e jurídicas e na cultura capitalista – está em sua natureza cíclica. Houve períodos de rápido avanço e outros de considerável retrocesso. Também houve mudanças na natureza dos vínculos entre os diferentes componentes territoriais, como já mencionado.



Os períodos de aceleração, evidentemente, têm uma estreita relação com o processo de inovação tecnológica que, como bem se sabe, também ocorre em ondas periódicas (Landes etc.). As descobertas geográficas do século XV estão vinculadas às notáveis inovações tecnológicas nos instrumentos de navegação. A grande expansão econômica internacional da segunda metade do século XIX está associada ao extraordinário desenvolvimento da tecnologia dos transportes: o motor a vapor, a ferrovia, os navios de casco de ferro, bem como aos avanços nas comunicações e ao desenvolvimento da eletricidade. De modo análogo, o atual fenômeno de globalização está profundamente vinculado ao desenvolvimento do transporte aéreo e das empresas transnacionais, à revolução nas comunicações e na tecnologia de computação, e às sinergias entre esses elementos-chave do processo. Seja como for, acredito que temos de ser cuidadosos em não confundir as questões aqui envolvidas. A natureza do processo de globalização não deve ser equiparada ao puro progresso tecnológico, como faz, por exemplo, Alain Birou (1997), num interessante estudo que atribui a essência da globalização às inovações tecnológicas. Uma perspectiva histórica apropriada, penso, deixa evidente que a essência da globalização está na expansão geográfica e na intensificação da economia de mercado. Assim como nos períodos anteriores de globalização, a atual revolução tecnológica não passa de um dos mecanismos fundamentais pelos quais se dá a globalização. Isso é confirmado pelo fato de que ocorrem períodos de desintegração e de retrocesso no processo de globalização, bem como períodos de aceleração da integração internacional. No entanto, o mesmo não acontece com o processo de desenvolvimento tecnológico, que na verdade pode continuar ininterruptamente e nunca retroceder, mesmo no caso de violentas convulsões sociais, econômicas ou políticas.

Os períodos de desintegração ou retrocesso correspondem exatamente aos períodos de crise e mudança na estrutura de poder dominante, com a subsequente reorganização do sistema internacional existente e de suas instituições. Isso aconteceu no século XVIII e na primeira metade do século XIX, quando o Império Britânico passou por uma fase de rápida expansão comercial e, depois, industrial. Durante esse período, o Império Britânico progressivamente desalojou o império espanhol e português na América, destruindo suas relações comerciais e financeiras. Por fim, após a irrupção da Revolução Francesa, também seus vínculos políticos foram destruídos. O mesmo processo ocorreu durante o período de estagnação, instabilidade, crise econômica e guerra entre 1914 e 1945. Estava rompido o notável grau de integração internacional que havia sido conquistado no início do século, sob os auspícios do Império Britânico, da Revolução Industrial e da libra esterlina. De fato, como já observamos, em termos relativos, a situação no período imediatamente anterior a 1914 era comparável à dos dias atuais com relação aos vínculos

comerciais, investimentos financeiros, transportes, comunicação, migração e integração cultural e institucional. Alguns anos após o final da Primeira Guerra Mundial, Keynes (1920) relembra esse período com grande nostalgia:

Que extraordinário episódio de progresso econômico do homem foi essa era que teve fim em agosto de 1914! ... O morador de Londres podia, bebendo na cama seu chá matinal (indiano), encomendar por telefone os mais variados produtos provenientes de toda a terra, na quantidade que achasse apropriada, e razoavelmente esperar pela entrega à sua porta, no dia seguinte de manhã; ele podia, ao mesmo tempo e pelos mesmos meios, arriscar sua riqueza na exploração de recursos naturais ou em novas empresas, obter uma parte, sem qualquer esforço ou mesmo preocupações, dos possíveis frutos e vantagens deles; ou podia ainda decidir aliar a segurança que sua fortuna lhe proporcionava à boa fé dos habitantes de qualquer cidade em qualquer continente que a imaginação ou a informação lhe recomendassem.

Apesar da contínua entrada em cena de uma notável sucessão de inovações tecnológicas, durante o período entre guerras, esse mundo magnificamente integrado a que Keynes se refere se desintegrou. As duas guerras mundiais e a grande depressão levaram ao desalojamento pelos Estados Unidos do Império Britânico como potência mundial dominante; da libra esterlina, pelo dólar como moeda hegemônica; dos mercados internacionais de investimentos financeiros e comerciais, pelo sistema de instituições públicas internacionais de Bretton Woods; da primeira fase de revolução industrial (carvão, motor a vapor, ferrovias), pela segunda (petróleo, eletricidade, indústrias petroquímicas e automóveis). De uma perspectiva sociopolítica, com a implantação, na União Soviética, do sistema socialista de Estado, que se expandiu para muitos outros países após a Segunda Guerra Mundial, o mundo se dividiu, durante esse período, em dois sistemas antagônicos. Na esfera capitalista, ocorreu um avanço sem precedentes no papel do Estado, com a formação de economias mistas que garantiam o crescimento econômico, o pleno emprego e as garantias sociais. As economias mistas assumiram diferentes formas, de acordo com o país: o *New Deal* nos Estados Unidos, o Estado do Bem-Estar na Europa (após o período de fascismo e nazismo na Itália, na Espanha e na Alemanha) e diferentes tipos de Estados desenvolvimentistas no Japão e no mundo subdesenvolvido, onde a maioria dos países acabava de se libertar do jugo do colonialismo. Essa diversidade no interior do mundo capitalista é extremamente importante, e um aspecto ao qual voltaremos a nos referir. A grande maioria das economias mistas, bem como das socialistas, passou por um período excepcionalmente bem-sucedido em termos de crescimento econômico e desenvolvimento social, sem precedentes históricos, do final da Segunda Guerra Mundial até a década de 1970 (Madison). Alguns países entraram então num período de decadência, e outros chegaram mesmo a

uma falência total. Foi nesse contexto que surgiu e tomou força a nova era de integração internacional que agora chamamos de globalização (Sunkel). Também ela tem se caracterizado por uma nova revolução tecnológica, institucional, financeira e ideológica: o neoliberalismo.

Assim, eu afirmaria que a globalização é a forma pela qual um dos estágios de notável aceleração e ampliação de um processo de expansão capitalista, que vem se desenvolvendo há séculos, está atualmente se manifestando, neste momento histórico específico, com características que são peculiares a este período. Ela apresenta duas dimensões que eu gostaria de destacar: uma delas está vinculada ao seu caráter de amplitude, no sentido geográfico, e a outra, à sua natureza intensa, numa dimensão sociopolítica. A dimensão de amplitude é territorial, isto é, a incorporação de novos espaços geográficos à economia de mercado. A falência do socialismo resultou num processo em que áreas onde a economia de mercado ficou proibida por mais de meio século estão agora rapidamente se desenvolvendo, embora não sem grandes dificuldades e incertezas, e incorporando-se ao sistema capitalista. Mas também houve uma expansão da “fronteira” capitalista em amplas áreas geográficas no interior dos estados nacionais capitalistas subdesenvolvidos, áreas que, no passado, o mercado deixava marginalizadas. Isso aconteceu, por exemplo, na Bacia Amazônica, na América do Sul. Isso tudo é relativamente evidente. O que não é tão evidente, mas é muito mais interessante, é a idéia de intensificação do processo capitalista, em especial com relação à transferência para o setor privado das empresas e atividades produtivas que tradicionalmente têm feito parte do setor público. Isso tem sido acompanhado por uma profunda penetração das formas de conduta e valores individualistas e mercantilistas em nossa vida social, em nossas famílias, nossas classes sociais, nossas instituições, governos e no Estado.

Esse é talvez o mais notável de todos os fenômenos. Todos os que são tocados por esse processo modificam sua forma de comportamento. Eles estão se tornando maximizadores de lucros – ou utilidade –, subordinando sua conduta à análise de custo-benefício e escolha racional, no pleno sentido da racionalidade capitalista. Uma outra característica da globalização está no fato de que sua trajetória dinâmica não é linear, mas sim dialética, o que indica que é necessário reconhecer que cada processo tem sua antítese. Na verdade, é assim que os marxistas concebem o desenvolvimento histórico do modo de produção capitalista, vendo-o como um conflito com os modos de produção preexistentes, que conduz, por fim, à sua desmontagem e substituição.

O conceito de ciclo econômico de Joseph Schumpeter também se assemelha bastante a essa concepção. Schumpeter considerava que o ciclo econômico é o resultado do processo de inovação tecnológica, no qual as ondas de

inovação têm, ao mesmo tempo, efeitos criadores sobre as novas atividades produtivas, e efeitos destrutivos sobre as que vão sendo desalojadas. Essa é também a concepção de Karl Polanyi (1957), uma conceitualização do processo que me parece especialmente perspicaz. Polanyi analisa a grande amplitude do capitalismo no século XIX e no início do século XX e o grande alcance dos efeitos destrutivos que ele teve sobre as sociedades preexistentes, bem como o caráter reacionário dos movimentos sociais que tentaram proteger a ordem social existente. Polanyi denomina esse fenômeno “o movimento duplo” e, na verdade, acredito que ele esteja descrevendo com bastante precisão a situação que estamos vivendo no momento. Por estranho que pareça, Marx, Schumpeter e Polanyi se encontram na companhia de nada menos que Michael Camdessus, o atual Diretor Administrativo do Fundo Monetário Internacional. Embora um economista, como um bom francês, Camdessus também tem uma boa formação cultural e conhece bem esses autores. Num de seus recentes artigos, há um parágrafo digno de nota, no qual ele diz que não devemos nos esquecer de que o processo de desenvolvimento capitalista, juntamente com sua enorme eficiência no sentido da expansão, também provoca enorme desalojamento e destruição sociais. Em conseqüência, o Estado tem um papel fundamental a desempenhar, um papel que em certa medida foi perdido e precisa ser redescoberto (Camdessus, 1997).

## ALGUMAS CONTRADIÇÕES POLÍTICAS E SOCIAIS DA GLOBALIZAÇÃO E DO NEOLIBERALISMO

Nesta análise crítica do fenômeno de globalização, nós nos empenhamos em inter-relacionar e situar esse conceito excessivamente usado (e abusado) em sua real perspectiva histórica. Não se pode negar que a atual dimensão dos vínculos internacionais, que atingem todas as dimensões da vida social, efetivamente representa uma nova realidade, uma espécie de “globalização global”. Também não se pode negar que esse é um processo cumulativo de longo prazo e que dificilmente será a primeira vez que passaremos por um ciclo de enormes avanços. Deve-se, também, reconhecer que o processo de globalização sofreu tanto interrupções quanto retrocessos no passado, que podem muito bem voltar a ocorrer no futuro. Embora se admita que a globalização tem sido acompanhada por novos e notáveis avanços tecnológicos, que produzem muitos efeitos positivos, em termos econômicos, sociais, ambientais, políticos, culturais e internacionais, ela também teve, ao mesmo tempo, alguns efeitos profundamente negativos, desestabilizadores e destrutivos.

Mais uma vez, trata-se de algo que tem seus precedentes históricos. Não é possível cobrir aqui a ampla gama de problemas e perigos vinculados aos fenômenos de globalização e políticas neoliberais, relativos à sustentabilidade do atual modelo de desenvolvimento nas próximas décadas. No que se segue, vou apenas destacar alguns dos problemas mais importantes – problemas que não têm recebido sequer a mínima parcela da atenção e discussão que merecem.

Acentuado pela falência do socialismo, um tema essencial nas esferas social e política está no processo deliberado e em massa de tentativas de desmantelamento do sistema de garantias sociais criado durante o período do pós-guerra, que estamos presenciando há cerca de duas décadas. O amplo setor público que surgiu como contrapartida do estabelecimento do inovador Estado do Bem-Estar está agora sob grande ameaça. Em termos políticos, esse tipo de Estado encontrou sua expressão em amplas coalizões sociais: no caso da Alemanha e da Itália, na economia social de mercado e nos partidos democrata-cristãos e, no restante da Europa, em economias mistas e em seus partidos social-democratas. No início do período do pós-guerra, havia três principais objetivos nesses países. Em primeiro lugar, após a grande crise social, econômica e política do período entre guerras, havia um desejo de recuperar o vigor e a capacidade de expansão presentes no sistema capitalista do século XIX. Em segundo lugar, havia um profundo sentido da necessidade de superar o problema do desemprego em massa. Em terceiro lugar, era dada prioridade à melhora das condições sociais da maioria da população, com o objetivo de tornar os regimes políticos democráticos compatíveis com o capitalismo. Como já mencionado, o estabelecimento de economias mistas, orientadas para o crescimento com pleno emprego e garantias sociais, deu origem a um período extremamente bem-sucedido e sem precedentes históricos, conhecido como a “Era Dourada” do capitalismo (Madison).

Diante desse pano de fundo favorável, em vez da adoção do “socialismo”, em muitos países latino-americanos desencadeou-se um movimento social, político e econômico em favor do desenvolvimento econômico, da industrialização e de políticas sociais que acompanhassem o processo. Esse movimento também tinha bases em amplas coalizões entre os empresários, as classes médias e a classe trabalhadora organizada. Todos esses grupos participaram com êxito, de diversos graus, do período de rápido desenvolvimento econômico durante as décadas de 1950 e 1960, embora a coalizão terminasse por sucumbir, entre outras coisas, ao populismo. No final de um extraordinário quarto de século, esse estágio do processo encerrou seu ciclo. O economista australiano Colin Clark foi um dos primeiros a prever isso. Ele defendia, já na década de 1940, a tese de que a economia capitalista não podia agüentar uma carga de impostos superior a 20% ou 25%. Essa advertência não

foi levada a sério na época, um período em que o Estado esteve em contínua expansão. Mas, embora essa advertência fosse exagerada, Clark estava correto no essencial. A “carga” de impostos atingiu níveis que começaram a ameaçar a lucratividade e o desempenho do setor privado (uma carga que, na verdade, atingiu um nível muito mais alto que o originalmente previsto por Clark). Em conseqüência, começou a crescer a pressão política em favor de uma redução e um desmantelamento do Estado, o que abriu caminho para o neoliberalismo. Esse processo foi acompanhado por um aceleração do processo de transnacionalização, algo que já havia se iniciado na década de 1970, por um fenômeno institucional – a expansão de empresas transnacionais – e pelo início de uma revolução tecnológica e financeira (Sunkel, Griffith-Jones). Todas essas tendências foram reforçadas pelo estabelecimento de políticas neoliberais sob os governos Thatcher e Reagan. Dessa forma, os dois lados da mesma moeda, por assim dizer, passaram a se reforçar reciprocamente – o processo de globalização e as políticas neoliberais. Além disso, tratava-se de um neoliberalismo globalizado, no qual a atual revolução tecnológica, que facilitava a difusão instantânea das notícias e informações por todo mundo, desempenhou um papel importante.

Mas um outro fator extremamente influente foi a revolução financeira. Ela teve início com o acúmulo de eurodólares, na década de 1960, e recebeu um inesperado impulso com a entrada em cena dos petrodólares, que coincidiu com o massacre provocado pelas duas crises do petróleo na década de 1970. A política internacional de desregulamentação dos setores financeiros, que teve início nos Estados Unidos e na Inglaterra no fim da década, também trouxe um estímulo adicional. Juntos, esses elementos deram um enorme impulso ao desenvolvimento dos mercados financeiros, a tal ponto que, para empregar a terminologia usada por Rosa Luxemburg no início do século, os interesses do capital financeiro têm hoje total precedência sobre os interesses do capital produtivo. O resultado foi exatamente o oposto do que Keynes e os desenvolvimentistas haviam proposto para o período do pós-guerra: ênfase na economia interna real, na industrialização, no pleno emprego, crescimento da produção e renda maior e mais bem distribuída. Atualmente nenhum desses tópicos recebe prioridade. O que tem sido enfatizado é a estabilidade financeira, o equilíbrio macroeconômico e o mínimo possível de inflação. O resto, acredita-se, virá automaticamente.

Refletindo o imenso poder adquirido pelo capital especulativo em escala global, os mercados financeiros internacionais ficam à espera de oportunidades para obter lucros em qualquer parte do mundo. Entre as oportunidades que se apresentam estão as que resultam da fraqueza das nações com relação à falta de câmbio estrangeiro – algo de que os países em geral sofrem quando incorrem em desequilíbrios das contas externas, monetárias e fiscais. Em con-

seqüência, esses países dependem de uma entrada em larga escala de financiamento estrangeiro, com o objetivo de corrigir esses problemas. Ao se tentar simplesmente evitar o desencadear de um ataque especulativo contra sua moeda, os governos se vêem acuados contra a parede. De um lado, a fim de garantir que as empresas privadas de seus países permaneçam competitivas num mercado global altamente integrado, eles se vêem forçados a reduzir (ou, pelo menos, a manter nos níveis atuais) seus níveis de renda e de salários. De outro lado, para evitar um déficit fiscal, eles têm de reduzir o alto nível de gastos exigido pela manutenção do Estado do Bem-Estar ou Desenvolvimentista. Tudo isso exige políticas restritivas – de renda, fiscais e monetárias. Apesar da propagação da ideologia neoliberal em favor da desregulamentação, liberalização, privatização e redução do papel do Estado, é justamente isso que constitui a verdadeira razão por que se tornou extremamente difícil manter políticas nacionais independentes e autônomas em nível macroeconômico. Sem ignorar suas dimensões teóricas problemáticas, isso também se tornou o principal motivo do dismantelamento do Estado do Bem-Estar, da economia social de mercado, do socialismo, do desenvolvimentismo, da economia mista do pós-guerra e da proteção social das classes trabalhadoras. Nos casos em que o Estado do Bem-Estar foi efetivamente dismantelado, a solidariedade social foi corroída, o conteúdo intelectual dos partidos políticos que defendiam uma ideologia apoiando o Estado do Bem-Estar foi minado, a organização das classes trabalhadoras foi destruída e a situação das classes médias foi se tornando cada vez mais precária. Além disso, boa parte da ampliação das classes médias e trabalhadoras organizadas, obtida durante o período anterior, havia sido conquistada justamente por meio da expansão dos serviços e empresas estatais.

A ampliação dos sistemas educacional e de saúde pública, da oferta de moradias e das garantias sociais em geral, bem como o crescimento das empresas públicas, significou uma expansão considerável do próprio Estado. Em conseqüência disso, o número de médicos, enfermeiros, professores, arquitetos, administradores e outros funcionários e trabalhadores, que constituíam a massa das classes trabalhadoras organizadas, cresceu enormemente.

Em essência, o neoliberalismo cria tantas e tão hostis reações (desde uma hostilidade ativa até sentimentos de desalento e insegurança) porque ele não é simplesmente uma política econômica. Ele é uma política social e cultural que busca suplantar o tipo de sociedade formada no período do pós-guerra, que se empenhava em conseguir um difícil equilíbrio entre a eficiência econômica e a solidariedade social. Ele tenta substituí-la por um outro tipo de sociedade, que estimula a eficiência, a competitividade e o individualismo, na qual é valorizado tudo que é privado. Tudo é conseguido à custa da esfera pública, sendo acompanhado por uma grande concentração das riquezas, da

renda e do poder. Tudo que fica no caminho dessas metas é varrido para longe. Tudo se torna objeto para venda. O interesse público, enquanto tal, desaparece, ou fica gravemente enfraquecido. Na arena acadêmica e intelectual (um tema que aqui nos interessa, principalmente devido à sua estreita relação com a criação de ideologias), os pesquisadores que não emigraram para o setor privado estão agora espalhados por instituições precárias ou universidades públicas precariamente financiadas. Existe pouca ou nenhuma capacidade para a manutenção da pesquisa e do ensino na esfera das ciências sociais e da cultura em geral. A razão mais óbvia disso está na não existência de financiamento nem interesse nelas. A pesquisa que lida com o público e o social, bem como a pesquisa de longo prazo não recebem mais financiamento. A sociedade neoliberal não tem curiosidade com relação a essa espécie de atividade.

Assim, em que condições estamos para entrar no século XXI? Eu diria que estamos avançando rumo a uma situação caracterizada por uma espécie de *apartheid*. Essa nova economia, com sua enorme capacidade de gerar competição, na qual todos competem com todos, e que usa tecnologia e capital de um modo extraordinariamente intenso, exige agora que muito poucas pessoas estejam envolvidas no processo produtivo. Apenas os altamente qualificados são necessários e, dessa forma, a economia neoliberal cria muito poucos empregos. Isso é de tal forma verdadeiro que, na Europa, a exclusão social atualmente constitui uma das grandes controvérsias, um tema que, incidentalmente, não está muito distante do tema da marginalidade, que esteve muito em voga na América Latina, no fim da década de 1950 e na de 1960. Em meio ao ciclo de forças criativas e destrutivas, à medida que são feitos avanços que geram novas atividades, muito freqüentemente as antigas atividades são destruídas, e algumas desaparecem completamente, porque deixam de receber os subsídios que antes lhes eram destinados. Em consequência, o processo está vinculado a uma grande perda de empregos. Os novos empregos que são criados são, em geral, apenas para jovens adultos com boa qualificação. A possibilidade de alguém mais jovem e com pouca qualificação encontrar um bom emprego (ou, ao contrário, que tenha mais de cinqüenta anos de idade) fica cada vez mais remota. Como consequência dessa situação, uma das características psicológicas mais notáveis dessa faixa etária é uma sensação generalizada de insegurança e incerteza. O dismantelamento do aparelho de Estado, a privatização dos serviços públicos e o nível medíocre de crescimento da economia (menos da metade do que foi no período do pós-guerra) melhoraram as condições de vida de apenas um segmento muito pequeno da sociedade, e tem excluído um número cada vez maior de pessoas, com isso provocando uma “polarização” cada vez maior da sociedade. O processo em que nossas sociedades se encontram mergulhadas fortalece o



mercado e o setor privado e facilita a inserção internacional das economias nacionais. Ao mesmo tempo, no entanto, ele enfraquece os Estados nacionais. Sem dúvida, existe um aumento na competitividade e na eficiência econômica das grandes empresas nacionais e estrangeiras. Mas não existe um crescimento correspondente da capacidade do Estado ou dos serviços públicos. O investimento estrangeiro é favorecido e, embora isso facilite a criação de empregos, esses empregos são cada vez mais dirigidos a uma elite minoritária. Isso empurra uma ampla parcela da população ou para empregos de baixa qualidade ou para o emprego no setor informal. Dessa forma, é criada uma frágil estabilidade econômica, a pobreza se torna mais corriqueira e se desenvolve uma tendência para a exclusão social cada vez maior. Produz-se, assim, uma dicotomia na qualidade dos serviços, entre os serviços destinados aos que têm acesso ao sistema privado e os destinados aos que dependem da assistência pública. Ao mesmo tempo, o consumo é estimulado ao máximo por meio de uma quantidade desproporcional de publicidade e do fácil acesso ao crédito, algo que provoca um nível preocupante de inadimplência. Mesmo se é conseguida uma certa melhora no padrão de vida, em termos de aquisição de mercadorias, a qualidade de vida continua a se deteriorar, principalmente devido ao aumento das horas de trabalho, da necessidade de se manterem diversos empregos ao mesmo tempo, e da situação angustiante de se tentar equacionar uma renda conseguida a duras penas com os gastos que aumentam rapidamente.

Coroando tudo isso, estão ocorrendo níveis cada vez maiores de congestionamento e de poluição urbana. É vital recuperar a perspectiva de médio e longo prazos desses problemas, a fim de avaliar a verdadeira natureza do processo em que estamos vivendo, bem como das tendências futuras. Os índices de crescimento econômico na América Latina simplesmente não são suficientes para alcançar o nível necessário de criação de empregos. Ainda existe uma grande dependência do capital estrangeiro e do sistema financeiro internacional. Além de não levar em conta os desequilíbrios sociais, essa visão individualista e de curto prazo pode conduzir a uma polarização ainda maior da sociedade e criar instabilidade. No entanto, foram feitas algumas conquistas. Não apenas houve uma transição rumo à democracia, mas foi alcançado o equilíbrio macroeconômico a curto prazo e foram realizadas algumas mudanças fundamentais em aspectos-chave da política econômica que não podiam ser mais adiadas. Mas existem ainda algumas tarefas cruciais de médio e longo prazos que precisam ser enfrentadas, a fim de se consolidarem a democracia e o desenvolvimento. Sem ignorar algumas das importantes iniciativas que já estão sendo implantadas, precisamos salientar a necessidade de se intensificar o debate em torno de certos aspectos estratégicos do desenvolvimento econômico. Nossos países estão cada vez mais integrados em termos

de atitudes transnacionais com relação à cultura, ao meio ambiente, à tecnologia, à economia e à política. Esse fenômeno contemporâneo é inevitável e irreversível e nos apresenta tanto vantagens quanto desvantagens. Para minimizar essas desvantagens e extrair o máximo proveito das vantagens, nossos países devem realizar um enorme esforço a fim de responder ao desafio de participar de uma sociedade mundial que passa por um processo acelerado de globalização. Nós só podemos interagir de modo proveitoso com o restante do mundo, com base em nosso conhecimento, qualidade, criatividade, eficiência, confiabilidade e competitividade. Isso exige um grau excepcional de coesão social, disciplina e cooperação, objetivos que, por sua vez, dependem da solidariedade e de integração sociais.

## O ESTADO, A POLÍTICA ECONÔMICA E A ECONOMIA POLÍTICA

Um componente essencial e inevitável de qualquer proposta de políticas públicas está no papel do Estado. Durante os últimos anos, o Estado teve seu tamanho reduzido, as empresas e os serviços públicos foram privatizados, os mercados foram desregulamentados e liberalizados, buscou-se o equilíbrio macroeconômico, os governos foram descentralizados e a administração pública foi melhorada. Na medida em que essas metas são atingidas, têm de ser identificadas novas metas para as quais é necessária a intervenção pública. Por exemplo, é necessária maior supervisão e regulamentação das atividades que passaram para o setor privado (nas quais o interesse público precisa ser protegido). O Estado também precisa manter sua participação nos setores sociais e nos setores produtivos mais precários. Além disso, é absolutamente imperativo que o Estado assuma sua parcela de responsabilidade na contribuição para a coordenação de um plano nacional estratégico de médio e longo prazos. Seu objetivo deve ser oferecer um arcabouço orientador para o estabelecimento de incentivos adequados e uma estrutura reguladora coerente com ele, bem como garantir o necessário consenso, por meio do diálogo, entre todos os setores sociais e políticos, a fim de garantir apoio a essa estratégia de médio e longo prazos. Um Estado eficientemente organizado segundo essas diretrizes poderia contribuir com uma nova era de desenvolvimento na América Latina, caracterizada pelos objetivos de aprofundamento da democracia e superação da pobreza e desigualdade. Também é necessário libertar-nos de uma dependência excessiva com relação aos produtores primários, uma situação em que, mais uma vez, temos nos encontrado nos últimos anos. É necessário um esforço a fim de desenvolver e diversificar nossa base produtiva e exportadora. Para que direção deveríamos nos voltar, a fim de colocar

em prática essas políticas, se elas realmente forem corretas? Penso que existem três níveis – o nível do Estado nacional, o nível subnacional e o nível internacional.

No nível do Estado nacional, a reconstrução do Estado do Bem-Estar é inconcebível. Simplesmente não é viável aumentar para 30% os 18% a 20% do PIB destinados aos gastos do Estado. O Estado está encolhendo, ou no máximo se estabilizando num nível inferior aos antigos. No entanto, a parcela das receitas do governo destinada aos gastos sociais está aumentando enormemente, o que está sendo um estímulo para a possibilidade de se empregarem de modo muito mais eficiente as receitas do governo, para melhorar a qualidade de vida da população. Mas, para se conseguir isso realmente, será necessário criar uma estrutura institucional análoga à que existe na esfera econômica. Da mesma forma que existe um Banco Central, um Ministério das Finanças e uma Administração Orçamentária para controlar o equilíbrio macroeconômico, no contexto de uma reforma radical do Estado, deve ser criado, acredito, algo paralelo no setor social: uma Administração bancária e orçamentária, de nível ministerial, para gerir o equilíbrio social e político em nível macro. Na esfera subnacional, existe um enorme número de tarefas a enfrentar. Existe, nos países latino-americanos, uma deficiência em particular que é preciso enfrentar. Ao contrário dos Estados Unidos e da Europa, onde, historicamente, a comunidade local foi se constituindo a partir da aldeia, da cidade e da região até o nível do Estado central, nossas comunidades foram criadas de cima para baixo, a partir do Estado, durante a administração colonial e o período de pós-independência.

Em consequência, existe a necessidade de se criar uma enorme estrutura institucional, por meio da descentralização, da regionalização, da promoção de iniciativas locais, dos movimentos sociais, de uma grande diversidade de associações, dos grupos cooperativos, das municipalidades, das organizações de bairros, organizações filantrópicas e para o desenvolvimento social. Em outros termos, precisa ser criada uma rede de instituições baseadas nos movimentos sociais. Essa é, talvez, a tarefa mais desafiadora que temos à nossa frente. O terceiro nível é o nível internacional. Num certo sentido, acredito que acontece aqui o mesmo que no nível nacional: as instituições econômicas multilaterais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são os que detêm o poder (embora, na realidade, eles próprios tenham cada vez menos poder em comparação ao capital financeiro privado internacional). As demais instituições multilaterais, tais como a UNICEF, a UNESCO, a FAO e as Conferências Mundiais sobre a População, Mulheres e Meio Ambiente, ou o Social Summit, constituem uma enorme parafernália, com pouco ou nenhum poder. A questão é como fazer que aquilo que foi tanto visado quanto preparado, como, por exemplo, o Social Summit, tenha real influência e possa

obrigar os participantes a realizarem as tarefas consideradas necessárias. Também não existem instituições públicas expressamente destinadas a lidar com questões sociais em nível internacional, uma outra grande tarefa posta diante de nós.

Em resumo, o modelo econômico que prevalece tem de ser revisado de modo crítico, à luz dessa e de outras considerações, e tem de se tornar mais flexível por meio de propostas econômicas e políticas criativas, com relação a aspectos como a dívida externa, a reforma do Estado, as políticas sociais e de emprego, a reintegração na economia internacional, a reestruturação da economia e do progresso técnico. Essas medidas são necessárias para tornar sustentável tanto a reorganização econômica quanto o processo de democratização, algo que no momento atual está sob grande risco. As condições econômicas não podem constituir uma estrutura rígida e dogmática, mas podem, sim, impor certos limites à política, de acordo com a eficiência, a criatividade e a responsabilidade com que os políticos e as equipes técnicas (inclusive os que pertencem a organizações financeiras internacionais) promovem o processo de reforma política e econômica. O desafio é enorme, mas também representa uma oportunidade para reorganizar nossas economias e sociedades, rumo a uma nova era de desenvolvimento democrático sustentável. A reforma econômica tornou-se necessária e inevitável. O que não é inevitável nem necessária é a reforma ultraneoliberal, com os enormes custos a ela vinculados em termos econômicos, sociais, ambientais e políticos. Existem alternativas mais moderadas e menos caras relativas ao modo de se aplicar as medidas de política econômica exigidas para a implantação das reformas. A possibilidade de implantá-las depende fundamentalmente da capacidade da classe política de reconhecer sua própria crise de idéias e métodos, de se renovar radicalmente e de compreender que a reforma econômica é uma necessidade histórica contemporânea. A partir daí, a classe política deverá projetar, estruturar e manter um amplo consenso social e político, com o objetivo primordial de distribuir de maneira mais eqüitativa o custo social inevitável dos ajustes e da reestruturação, com uma subsequente distribuição dos benefícios também mais eqüitativa.

Os setores de centro-esquerda no espectro político se encontram perplexos e confusos com o acentuado desvio tomado pela política econômica rumo ao neoliberalismo. Existem razões objetivas para esse desvio: a falência do socialismo “aplicado”; a crise desenvolvimentista e da dívida externa; a formação de governos excessivamente burocráticos e centralizados na América Latina; os problemas do Estado do Bem-Estar nos países industrializados; e a globalização da economia e da sociedade como um todo, o que reduz a margem de manobras na política econômica. No entanto, existe também uma poderosa razão ideológica: uma parcela significativa da comunidade tecno-

crática e acadêmica nacional e internacional tem adotado uma perspectiva positivista neoclássica, que foi desenvolvida pelos economistas, para analisar o funcionamento do sistema capitalista, bem como uma perspectiva normativa (ideológica) com a intenção de transformar as economias anteriormente controladas pelo Estado em economias de mercado, com tão pouca intervenção do governo quanto possível. Embora reconheçamos os casos de erros por parte do Estado, as novas realidades nacionais e internacionais (que exigem, entre outras coisas, uma integração dinâmica com a economia global) e aceitamos o papel do mercado e das empresas privadas no interior do sistema de economia capitalista, isso não significa que devemos ignorar os muitos casos de erros do mercado ou as fraquezas sociais e ambientais inerentes à teoria neoclássica. Levando em conta essas observações, é urgentemente necessária uma revisão sistemática, crítica e, até onde possível, objetiva, da experiência de reforma econômica na América Latina, com o objetivo de extrair lições positivas que orientem as futuras políticas econômicas e de desenvolvimento na região.

Com base numa perspectiva pragmática e nas lições extraídas da experiência (corretamente interpretada), deve ser possível superar a polarização do debate e fazer uma síntese entre a posição neoclássica, de orientação menos ideológica, e o modelo desenvolvimentista da América Latina, reformulado em sua versão neo-estruturalista. Essa aproximação relativa entre as novas propostas deve sua origem a uma série de fatores: as experiências desapontadoras, em ambos os campos, quando suas idéias são colocadas em prática; o prolongado período de crise, a atmosfera ideológica menos intensa e o maior pragmatismo que está começando a permear o debate neste período posterior à guerra fria. No entanto, a proximidade de idéias não modifica as diferenças fundamentais existentes entre os neoliberais e os neo-estruturalistas, em termos de axiomática, julgamentos de valor e premissas filosóficas. Para os neo-estruturalistas, é vital que a política econômica e as instituições públicas se tornem impregnadas de solidariedade, por meio de maior participação social, descentralização e fortalecimento dos movimentos sociais e dos atores sociais mais fracos, bem como das organizações não-governamentais. Isso constitui um campo de ação amplo e complexo, que em essência se vincula ao que poderia ser chamado de “ampliação e aprofundamento” da democracia.

Um modo de interpretar o atual período de transição histórica seria reconhecer que o desenvolvimento foi sacrificado em favor do crescimento, e justapor a irracionalidade do capitalismo à inviabilidade do socialismo. Como podemos impregnar o capitalismo com as preocupações públicas e sociais, sem afastar os empresários capitalistas? Ao mesmo tempo, como evitar o autoritarismo burocrático e militarizado de direita e de esquerda e lutar por

maiores liberdades individuais e sociais? Como chegar a uma síntese entre o mecanismo de crescimento capitalista e a preocupação socialista de melhorar o destino dos oprimidos, explorados, marginalizados e discriminados? Como evitar que o processo de integração internacional e a pressão por competitividade cada vez maior se deteriore em uma desintegração nacional em nível econômico, social e cultural? Como proteger os bens públicos de caírem sob o ataque de interesses privados, burocráticos e tecnocratas, em áreas como meio ambiente, direitos humanos, sistema judiciário etc.? Talvez o que essas preocupações e propostas seja a busca por uma concepção mais radical de democracia. Uma participação mais ampla e estruturada por parte de uma sociedade civil fortalecida, menos estatismo burocrático e interesses empresariais e um controle social mais rigoroso de ambos. Um controle exercido por uma rede mais densamente articulada de organizações de cidadãos, para a realização de funções públicas e de representação, em especial, dos grupos e setores mais fracos da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIROU, A. (1997) Las fuerzas hegemónicas de la mundialización. *Estudios Sociales*, n.90.
- CAMDESSUS, M. (1997) Reglas, instituciones y estrategias para el bien común en una economía global. *Estudios Sociales*, n.88, 1997.
- FERRER, A. (1996) *Historia de la Globalización: orígenes del orden económico mundial*. Fondo de Cultura Económica.
- IANNI, O. (1996) *Teorías de la Globalización*. Siglo Veintiuno Editores.
- KEYNES, J. M. (1920) *The Economic Consequences of Peace*. London. p.6.
- LANDES, D. (1969) *The Unbound Prometheus. Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MADISON, A. (1991) *Dynamic Forces in Capitalism Development. A Long-Run Comparative View*. Oxford: Oxford University Press.
- POLANYI, K. (1957) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- PREBISCH, R. (1961) The Economic Development of Latin America and its Principal Problems. *Economic Bulletin for Latin America*, v.VII, n.1, fev. (Primeira publicação de 1949).
- . (1976) A Critique of Peripheral Capitalism. *Revista da CEPAL*, primeiro semestre.
- SUNKEL, O. (1967) Dependencia Externa y Política Nacional de Desarrollo. *Revista de Estudios Internacionales*, v.1, n.1, Santiago, Chile.
- . (1971) Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina. *El Trimestre Económico*, abril-junio.

SUNKEL, O. (1972) Big Business and Dependencia. *Foreign Affairs*, abril.

SUNKEL, O., FUENZALIDA, E. (1974) Transnationalisation, National Disintegration and Reintegration in Contemporary Capitalism: an Area for Research. Texto para discussão IDS, n.18, junho.

## 7 O ESTADO E OS PARCEIROS SOCIAIS: NEGOCIANDO UM PACTO DE DESENVOLVIMENTO\*

IGNACY SACHS

Dividido entre os pólos ideológicos do *totalitarismo*, do *estatismo* e do *liberalismo dogmático*,<sup>1</sup> o tema do papel do Estado tem ocupado o centro da cena no debate sobre as teorias do desenvolvimento. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, esse papel passou por três estágios, que são resumidos da seguinte forma por H. J. Chang:

- a era da regulação (1945-1970), quando a maioria dos países presenciou um aumento da intervenção governamental, na forma de um aumento nos gastos do governo, nacionalização, ampliação da regulação, com desdobramentos paralelos nas teorias econômicas intervencionistas;
- o período de transição (1970-1980), quando os regimes intervencionistas do pós-guerra começaram a ser expostos a um ataque político de porte, apoiado no surgimento de teorias econômicas antiintervencionistas;
- a era da desregulação (1980 até o presente), quando muitos países tentaram reduzir a intervenção do governo, por meio da privatização, dos cortes orçamentários e da desregulação, muitas vezes extraindo suas justificativas das implicações teóricas das teorias antiintervencionistas que tiveram origem na década de 1970 e foram elaboradas na década de 1980 (1997a, p.724).<sup>2</sup>

---

\* Tradução: Maria Clara Cescato.

1 Empréstimo desses termos do prefácio de Mikaly Simai a Chang & Rowthorn (1995).

2 Cf. também Chang & Rowthorn (1995), com duas importantes contribuições dos organizadores, bem como a coletânea de textos da WIDER sobre o papel do Estado nas mudanças econômicas, em Deane (1989) e Block (1994).



O impacto provocado pela ideologia neoliberal do Estado mínimo explica porque, no Brasil, “a necessidade de redefinir e reconstruir o estado se tornou uma questão da mais alta prioridade” (Presidência da República, 1995, p.14). Mas, como veremos, essa é uma preocupação que o Brasil tem em comum com muitas outras nações, tanto do Sul quanto do Norte, sem mencionar a Rússia pós-socialista, onde o vazio de uma legítima autoridade do Estado produz máfias, em vez de um eficiente *laissez faire* (Kuttner, 1997, p.330; cf. também Ziegler, 1998). De modo muito significativo, o *Relatório de Desenvolvimento de 1997*, do Banco Mundial, tem como seu tema principal o Estado num mundo em mudanças (Banque Mondiale, 1997).

Os velhos modelos perderam sua força. O “socialismo real” caiu por terra, por razões essencialmente políticas. A ausência de transparência e de instituições democráticas que permitissem um controle social eficiente do funcionamento do Estado resultou no surgimento de formas de estatismo patológicas ou de visão estreita, de clientelismo e de patrimonialismo, com efeitos devastadores sobre a eficácia do sistema econômico.

Sob diferentes nomes (privatização do Estado, anéis burocráticos, capitalismo de camaradas), patologias semelhantes assolaram regimes mais ou menos autoritários na periferia do sistema capitalista, na América Latina, na África e na Ásia. Eles chegaram até mesmo a perverter o modelo do Estado desenvolvimentista da Coreia do Sul. No entanto, a crise lá ocorrida foi provocada pela ausência de uma regulação e uma monitoração eficientes do sistema bancário, uma omissão, e não um excesso, do Estado desenvolvimentista.

Os ideólogos do *laissez faire* imediatamente interpretaram a falência das economias centralmente planejadas do bloco soviético como uma prova *a contrário* da excelência de seu modelo. No entanto, como observou Eric Hobsbawm (1994, p.563-9), essa contra-utopia da ruína do socialismo real é também uma falência, que pode ser comprovada: todos os milagres do século XX foram conquistados contra o *laissez faire*, e não por meio dele.<sup>3</sup>

Uma questão muito mais perturbadora que a falência desses dois pólos opostos é o estado de desorientação em que se encontram os programas e políticas de *meio termo*, que tentam pragmaticamente mesclar os domínios público e privado, o mercado e o planejamento, o Estado e a empresa e, mais recentemente, o Estado e a sociedade civil.

O paradigma da social-democracia, que buscava a eficiência num crescimento impulsionado pelo mercado e equidade por meio de esquemas de

---

3 Para uma análise convincente do papel empresarial desempenhado pelo Estado americano, durante o período de recuperação econômica no fim do século XIX, cf. Kozul-Wright (1995).

redistribuição generosa,<sup>4</sup> também entrou em crise, como reconhecem os líderes dos partidos socialistas.<sup>5</sup> Ele funcionou de 1945 ao final da década de 1970, quando as economias do Ocidente passavam pelo período de grande desenvolvimento do pós-guerra e de quase pleno emprego. Mas ele não pode mais dar conta da simples redistribuição da renda, com os presentes níveis de desemprego, a exclusão social e a crescente desigualdade social entre as nações e no interior delas. Os impostos não podem ser aumentados além de um certo limite, sem sofrer violenta resistência por parte dos capitalistas, temerosos de perderem sua margem de competitividade e ameaçando transferir suas empresas para países que ofereçam um regime fiscal mais complacente.<sup>6</sup> Na realidade, a riqueza compra, entre outras coisas, poder, e o poder em mãos privadas resiste à redistribuição.

Daí a necessidade urgente de enfrentar duas questões mais fundamentais, ao mesmo tempo em que nos empenhamos em manter redes de segurança para os necessitados: *a distribuição da renda primária inscrita no sistema produtivo e a redistribuição dos bens.*

No processo de produção, a ênfase deve ser colocada na distribuição da riqueza (Kumarappa, 1950). O pleno emprego (inclusive o trabalho autônomo) e a participação proporcional, definida *ex-ante*, dos salários e lucros na renda nacional devem, dessa forma, tornar-se o ponto de entrada no processo reiterado de projetar a estratégia de desenvolvimento, em vez de ser tratado como resultado do crescimento impulsionado pelo mercado e pelo lucro.<sup>7</sup>

Por outro lado, como defenderam de modo persuasivo Fitoussi & Rosanvallon (1996), para promover a igualdade de oportunidades, uma outra convicção do paradigma social-democrata, é necessário democratizar o acesso a bens como moradia, transportes, ambiente urbano, concomitantemente com a educação e a saúde. Isso, no entanto, exige um empenho permanente e muito maior do investimento público, algo que os empresários da área privada não estão dispostos a aceitar tão facilmente na atual conjuntura. Após a queda do

---

4 A seguinte afirmação é atribuída a um líder socialista do Ocidente europeu: “Vamos cuidar bem da vaca capitalista, para ter bastante leite para distribuir a todos”.

5 Cf. um recente artigo de Dominique Strauss-Khan (ministra francesa das Finanças): “*Après le succès, puis l'épuisement du modèle social-démocrate issu de l'après-guerre, la pensée de gauche est une nouvelle fois à reconstruire*” [“Após o sucesso, e, posteriormente, o esgotamento do modelo social-democrata saído do pós-guerra, o pensamento de esquerda está mais uma vez por ser reconstruído”] (*Le Nouvel Observateur*, 19-25 de fevereiro 1998, p.45).

6 Para uma crítica da competitividade como uma ideologia que prevalece por toda parte, cf. Petrella et al. (1993).

7 Em outras palavras, a economia convencional deve ser invertida, em consonância com as concepções do grande economista polonês Michael Kalecki. Cf., a esse respeito, Kurien (1997).

muro de Berlim e o desaparecimento da União Soviética, sua posição endureceu, como se o mundo estivesse retrocedendo ao período anterior a 1929, pondo entre parênteses o pacto fordista e o consenso keynesiano.

Sob certas circunstâncias, não será fácil desenvolver novos *regimes democráticos de meio termo* que, sem perder sua eficiência econômica, atinjam o correto equilíbrio entre o público e o privado, entre o mercado e o planejamento, entre as contingências de curto prazo e as concepções de longo prazo modeladas pelos ideais de justiça social e harmonia com a natureza.

Até o momento, nenhuma das variedades do capitalismo atualmente existentes<sup>8</sup> teve êxito nesse esforço, resistindo ao desafio da crise que minou a eficácia das três principais áreas de ação no mundo contemporâneo: o Estado, o mercado e a ciência e a tecnologia (Banuri, 1998).

O Estado perdeu parte de sua autonomia de ação em consequência dos processos de globalização da economia, embora as avaliações sobre os efeitos paralisadores da globalização sejam muitas vezes exageradas.<sup>9</sup> Mais grave que isso tem sido o enfraquecimento do “consenso keynesiano” de pós-guerra, relativo à legitimidade da intervenção do Estado, sob o impacto combinado da crítica neoclássica dos fracassos do governo (justificada até certo ponto pelos excessos e patologias do estatismo), da crítica liberal das violações dos direitos humanos por muitos governos, do surgimento da sociedade civil e da falência do planejamento amplo e centralizado, do tipo soviético. Para os defensores do livre-mercado, a política e o governo são daninhos, em razão do impacto negativo que, alega-se, eles teriam sobre a eficiência alocativa dos mercados.

8 Cf., a esse respeito, Albert (1990); Crouch & Streeck (1996), Todd (1998) e, para uma visão geral sobre o surgimento e a violenta investida posterior contra o Estado do Bem-Estar, Bairoch (1997, p.446-545).

9 Para Todd (1998), a globalização é o efeito e não a causa do desaparecimento das nações. Seu livro controverso, mas muito provocativo para o pensamento, é uma inflamada defesa do retorno aos estados nacionais e ao protecionismo inteligente (cf. as duas passagens seguintes: “*L’hypothèse d’une ‘globalisation’ principe abstrait agissant ‘de l’extérieur’ sur toutes les nations n’a pas de substance. Elle n’est qu’un mythe, une mise en scène du sentiment d’impuissance des élites politiques et culturelles*” [“A hipótese de uma ‘globalização’, princípio abstrato que atua ‘do exterior’ sobre todas as nações, não tem consistência. Ela não passa de um mito, uma encenação do sentimento de impotência das elites políticas e culturais”] (p.297) e “*Si ce n’est pas la mondialisation qui dissout les nations, mais l’autodissolution des nations qui produit la mondialisation, alors la recomposition des nations fera s’évanouir le problème de la mondialisation*” [“Se não é a mundialização que dissolve as nações, mas a autodissolução das nações que produz a mundialização, então o restabelecimento das nações fará que desapareça o problema da mundialização”] (p.318). Todd exige que se denuncie o Tratado de Maastricht e é hostil à independência dos bancos centrais. Embora eu assumo uma visão mais prudente dos processos de globalização, defendo também o fortalecimento dos estados nacionais como uma proteção contra os impactos negativos da globalização (Sachs, 1996 e 1997a).

Ao mesmo tempo, o mercado não cumpriu as promessas de crescimento e de recuperação social que se supunha iriam resultar da liberalização. Apresentada como uma solução, a liberalização parece na verdade ser mais uma parte do problema,<sup>10</sup> diante do melancólico desempenho da economia mundial nas décadas de 1980 e 1990. Cabe aqui uma passagem do relatório de 1997 da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development):

Desde o início da década de 1980, a grande história da economia mundial tem sido a da liberação das forças de mercado. A desregulação dos mercados internos e sua abertura à competição internacional tornaram-se traços universais. A “mão invisível” agora opera globalmente e com menos pressões compensatórias por parte dos governos do que ocorreu durante décadas. Muitos comentadores estão otimistas quanto às perspectivas de um crescimento mais rápido e de uma convergência das rendas e padrões de vida, que uma maior competição global deverá trazer consigo.

No entanto, existe também uma outra grande história. Desde o início da década de 1980, a economia mundial tem-se caracterizado pelo aumento da desigualdade e por um crescimento lento. A distância em termos de rendas entre o Norte e o Sul continuou a se ampliar. Em 1965, a renda média *per capita* dos países do G-7 era vinte vezes a dos sete países mais pobres. Em 1995, ela havia se tornado 39 vezes maior. (UNCTAD, 1997, p.IV)

O secretário-geral da UNCTAD, Rubens Ricupero, assinala corretamente que os atuais modestos índices de crescimento de cerca de 3% ao ano – cerca de dois pontos percentuais a menos que os atingidos durante a “era dourada” de 1950-1973 – não podem resolver nem o problema de emprego no Norte, nem o problema de pobreza no Sul. Tanto mais que a liberalização da economia mundial ocorreu de modo desequilibrado, com uma discriminação contra certas áreas nas quais o Sul poderia obter certas vantagens comparativas.

Quanto à terceira crise mencionada por T. Banuri, ela tem origem na ineficácia do controle social sobre o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, resultando em freqüentes desencontros entre o progresso técnico e as autênticas necessidades da população, em taxas excessivas de “destruição criativa” (que se torna pura e simplesmente destruição desperdiçadora) e em custos desnecessariamente altos, em termos sociais e ambientais, do crescimento econômico. Toda atenção é dedicada à eficiência alocativa smithiana, em detrimento da eficiência keynesiana (que extrai todas as vantagens do poten-

---

10 Esse é, sem dúvida, o caso de diversos países formados no pós-socialismo, que deram início à sua transição para a economia de mercado sob o fascínio do neoliberalismo doutrinário e das teorias do Estado mínimo apenas para descobrir, do modo mais difícil, a importância de se atribuir o correto papel ao Estado no processo de transformação (cf. Chavance, 1998).

cial de crescimento da economia) e da eficiência schumpeteriana (a capacidade de controlar o progresso técnico em favor do desenvolvimento social).<sup>11</sup>

As inovações institucionais e de políticas que deverão amadurecer nas próximas décadas irão variar de país para país, dado o amplo espectro das atuais configurações sociais, econômicas, políticas e ambientais. No entanto, deverão prevalecer algumas características comuns. Algumas delas são abordadas a seguir.

## UM BRILHANTE FUTURO PARA OS REGIMES DEMOCRÁTICOS DE MEIO-TERMO

Um retorno dos modelos extremistas do socialismo dogmático e da “loucura” do livre-mercado, para empregar os termos de G. Harcourt (cf. Chang, 1997b), é altamente improvável. Isso nos deixa com uma ampla família de regimes democráticos de meio-termo, que misturam um “neo-socialismo” com o “neocapitalismo” e que transcendem a oposição, um tanto escolar, entre “social-democracia” e “liberalismo social”. Nas palavras de Wilhelm, esses regimes deveriam ser

capazes de refletir os novos valores, o novo contrato social e a nova governança resultante, refletir a necessidade de reavaliar a redistribuição e o uso do tempo, as necessidades e a qualidade de vida da espécie humana urbanizada, a nova conexão entre os sistemas rural e urbano, os novos conceitos de educação e de democracia ... A perspectiva de um fascinante mundo novo, o Renascimento do século XXI! Se pudermos tornar isso verdade... (1998, p.103)

A busca de uma terceira via freqüentemente tem sido ridicularizada e descartada como uma utopia impossível. Tem-se sugerido, no entanto, que ela constitui a rota mais promissora a se explorar. Daí a importância de se proceder a uma avaliação exaustiva da tentativa independente empreendida pela Índia, de traçar uma “rota intermediária” sob a liderança de J. Nehru e P. C. Mahalanobis, por larga margem o experimento mais amplo dessa espécie, qualquer que seja a avaliação sobre seus êxitos e fracassos.<sup>12</sup> Em vez de

---

11 Para uma distinção entre os três tipos de eficiência, cf. Kuttner (1997). Ruffolo (1988) oferece uma análise bastante interessante da distância entre a grande capacidade técnica de nossa civilização e seus instrumentos primitivos de planejamento e política. Cf. também Salomon et al. (1994).

12 O sintético livro de S. Chakravarty (1987), sobre a experiência da Índia no planejamento de seu desenvolvimento, oferece um ponto de partida. Cf. também Sachs (1994).

reproduzir mimeticamente modelos prontos, trazidos do exterior, o desafio está em pôr em funcionamento nossa imaginação social, para avançar rumo a soluções nascidas no próprio país. Essas soluções deverão levar em conta as singularidades de cada país, estar enraizadas em sua história intelectual e política e, ao mesmo tempo, aprender com as experiências de outros países, quer positivas quer negativas. O desenvolvimento potencial de um país depende de sua capacidade cultural de formular um *projeto nacional* e então mobilizar a capacidade política e administrativa de levá-la avante, muito mais que de sua riqueza em recursos naturais e do grau de avanço de suas forças produtivas, por mais importantes que sejam. Isso não pode acontecer na ausência de *auto-estima*, que não pode ser confundida com o ufanismo.<sup>13</sup>

Todos os regimes de meio-termo atuam com “economias mistas”, que combinam em proporções e configurações diferentes os setores público, privado e social.

A expressão “setor social” abrange todas as atividades organizadas sem fins lucrativos juntamente com as instituições de cooperação e ajuda mútua. No Brasil, são usados dois conceitos, que em parte se sobrepõem. A atual reforma do Estado tem como meta transferir para as “organizações sociais” pertencentes ao “setor público não-estatal” a administração de serviços sociais não-exclusivos, tais como hospitais, universidades e escolas técnicas, centros de pesquisa, bibliotecas e museus. O pressuposto subjacente é o de que a esfera pública é mais ampla que o Estado. Quando o mercado é manifestamente incapaz de oferecer certos serviços de um modo que permita o acesso eqüitativo a eles e o Estado está sobrecarregado e/ou é ineficiente, faz sentido transcender a dicotomia Estado-mercado e transferir essas funções às organizações sociais (Bresser Pereira, 1997, p.22-31).

Por outro lado, as organizações voluntárias sem fins lucrativos são conhecidas como *terceiro setor* “privado porém público” (Fernandes, 1994).<sup>14</sup>

O setor privado é uma categoria altamente heterogênea, com suas empresas modernas, uma ampla variedade de pequenas empresas não-registradas, agricultura familiar, e uma enorme gama de prestadores de serviços e produtores independentes de mercadorias. As atividades “informais” permeiam

---

13 A autoconfiança (que não deve ser confundida com a autarquia) e a auto-estima são, em grande parte, conceitos que se sobrepõem, na medida em que põem em destaque a tomada autônoma de uma decisão. “Autoconfiança” é provavelmente a melhor tradução para o português da expressão inglesa “*self-reliance*”, como sugerido por Fernando Henrique Cardoso.

14 “O terceiro setor representa tudo que não é nem Estado nem mercado e que busca o interesse público – os esforços filantrópicos e voluntários sem fins lucrativos” (Cardoso, R., 1997, p.7).

esse setor, mas não constituem um setor individual. Como os agentes econômicos do setor informal estão, por definição, excluídos da esfera de atuação dos sistemas de bem-estar social, a inversão da atual tendência quanto à informalidade observada, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, constitui uma *conditio sine qua non* para o avanço em direção a regimes socioeconômicos mais equitativos. A incapacidade de lidar com o problema do desemprego pode ser uma explicação, mas não é de forma alguma uma justificativa para a complacência com relação à expansão dos mercados de trabalho informal. O setor social poderia desempenhar um papel central na superação da informalidade.<sup>15</sup>

## SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO: PACTOS PARA O DESENVOLVIMENTO?

O surgimento da sociedade civil auto-instituída, como uma parceira social independente, deverá modificar completamente os sistemas de governo. É muito cedo para se dizer se a sociedade civil tem o potencial de se tornar um terceiro sistema de poder, ao lado do poder político e do poder econômico, como sugerido pelo *Third Systems Project*, da International Foundation for Development Alternatives – IFDA (Fundação Internacional para o Desenvolvimento de Alternativas), e captado no título emblemático do célebre ensaio do presidente da IFDA, Marc Nerfin: “Neither Prince, nor Merchant: the Citizen” [“Nem príncipe, nem comerciante: o cidadão”] (Nerfin, 1986).<sup>16</sup> Existem, no entanto, boas razões para se acreditar que os movimentos e as organizações de cidadãos, que não se identificam com os partidos políticos nem com os sindicatos de trabalhadores, fizeram uma entrada definitiva no cenário político.

Até agora, sua presença não foi suficientemente reconhecida e sem dúvida também não foi adequadamente institucionalizada. Subsistem ainda diversas ambigüidades, algumas cultivadas pelos próprios cidadãos; outras, pelos governos.

15 Para maiores detalhes, cf. Sachs (1997b).

16 J. Szacki (1997) tomou emprestado a Nerfin esse título, empregado em sua importante coletânea de textos sobre o surgimento do conceito contemporâneo de sociedade civil, publicado em polonês. Seu ensaio introdutório e diversos artigos presentes nesse livro remontam às origens da compreensão contemporânea da sociedade civil, até as revoltas do Leste Europeu contra o “socialismo real”. No entanto, no trabalho da IFDA, fomos mais influenciados pelos exemplos dos movimentos sociais ocorridos na Alemanha e na Índia. F. H. Cardoso e Rajni Kothari contribuíram de modo essencial para o delineamento do arcabouço teórico da IFDA. Cf. o prefácio de F. H. Cardoso (1997) a Dahrendorf.

- Quem as dota de seu poder? Trata-se de um processo de auto-instituição, ou de uma devolução parcial do poder por parte das autoridades centrais, interessadas em se livrar de certas responsabilidades? A dotação de poder, como observado por Friedmann (1992 e 1996), difere radicalmente das concepções dos comunitaristas na linha de Etzioni<sup>17</sup> e não tem absolutamente nenhuma relação com as manifestações do presidente Reagan sobre o tema.
- Em que espaços de desenvolvimento os movimentos dos cidadãos e organizações podem atuar? Eles devem se confinar aos espaços locais, ou devem, ao contrário, ter a ambição (totalmente justificada em minha opinião) de atuar em todos os espaços – locais, regionais, nacionais e internacionais? A discussão europeia, ainda não concluída, sobre a subsidiariedade<sup>18</sup> e as tendências mundiais de descentralização é tema estreitamente vinculado à questão anterior.

A descentralização é freqüentemente apresentada como sinônimo de democratização, embora esses dois processos não sejam necessariamente correspondentes. Também não é razoável despojar o Estado nacional de responsabilidades que não possam ser enfrentadas adequadamente no nível regional ou local. Dessa forma, as tão necessárias reformas institucionais devem lidar simultaneamente com dois problemas: a adequada articulação de todos os espaços de desenvolvimento<sup>19</sup> e a democratização de *todos* os níveis de governo.

Dessa forma, os movimentos dos cidadãos e associações devem ter uma oportunidade permanente de participação no governo nos níveis local, regional e nacional, ao lado dos partidos políticos, dos sindicatos de trabalhadores e do empresariado organizado.

Em minha opinião, *uma tal participação deve assumir a forma de um diálogo e negociação quadripartite permanentes, em torno de estratégias de*

---

17 Como reação ao individualismo excessivo e à prepotência dos interesses econômicos, em competição com os movimentos sociais conservadores de natureza religiosa, os comunitaristas buscam a regeneração da ordem social, alicerçados nos valores morais partilhados pela comunidade. Eles defendem o trabalho em comum e a promoção de empregos comunitários, um acordo multipartidário para manter a rede de segurança social e a limitação voluntária do consumo conspícuo, aliada à busca de outras fontes de satisfação menos materiais (Etzioni, 1996, p.84).

18 Quem decide o que deve ser deixado para o escalão mais baixo e o que deve ser da alçada do escalão mais alto?

19 No Brasil, isso significa, entre outras coisas, uma recomposição do “pacto federativo”, de modo a garantir um relacionamento mais harmônico entre as diferentes regiões do país e, sem dúvida, para controlar as desastrosas práticas de “guerras fiscais” entre os estados e municípios, travadas no esforço de atrair investidores nacionais e estrangeiros.



*desenvolvimento e procedimentos de implantação escolhidos de comum acordo entre os participantes, convertidos em conjuntos de contratos que estabeleçam as responsabilidades dos stakeholders, até se chegar a um pacto para o desenvolvimento.*

Os argumentos em apoio às propostas acima podem ser resumidos da seguinte forma:

1 A utilidade das negociações tripartites é amplamente reconhecida. Não há razões para que negociações *quadripartites* não tenham êxito, desde que para isso sejam criados os foros apropriados.

Em nível local (municipal), elas poderiam assumir a forma de conselhos para o desenvolvimento, que poderiam começar como um grupo consultivo, com a responsabilidade de mais tarde transformar-se em órgãos deliberativos. Propostas desse tipo foram formuladas após a Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, organizada pela ONU em 1992, com a elaboração das *Agendas 21*. Desde então, houve muito pouco progresso, mas a necessidade de se avançar nessa direção foi reafirmada na sessão especial de junho de 1997, da Assembléia Geral da ONU, na Rio+5. Deve-se deixar espaço para a experimentação com diferentes tipos de foros e/ou conselhos para o desenvolvimento, levando-se em conta as diferenças na geometria regional (os municípios isolados ou consórcios de municípios, as unidades administrativas especiais, tais como as reservas extrativistas, as reservas de biosfera, as microrregiões, consórcios por bacia hidrográfica etc.).

Em nível regional e nacional, o primeiro passo poderia consistir na realização de conferências com a participação de um amplo espectro de *stakeholders* (o que na França é chamado de *Etats généraux*), oferecendo uma oportunidade para tomar-se conhecimento das reivindicações da população (*cahiers de doléances*), mas também para identificarem-se as alternativas de ação.

As experiências brasileiras com as *câmaras setoriais* merece um exame atencioso quanto ao seu potencial ainda não desenvolvido, desde que sejam implantadas em todos os setores da economia e que sua composição seja ampliada, conforme sugerimos neste texto.

2 Minha expectativa é de que o terceiro setor contribua para o debate e as negociações, com sua percepção dos problemas e aspirações da população, com seu conhecimento mais detalhado das diferentes condições locais, bem como com sua imaginação e seus recursos naturais ou humanos, latentes, mal ou insuficientemente utilizados,<sup>20</sup> assim como imaginação na proposta de

---

20 Na medida em que as cidades são ecossistemas e, dessa forma, constituem recursos em potencial, as estratégias de desenvolvimento eco-sustentado no ambiente urbano devem se apoiar na identificação e controle desses recursos. Cf. as atas do Seminário sobre as Cidades Metropolitanas Latino-americanas diante da Crise, organizado em São Paulo por Jorge Wilhelm em 1984 (PMS/CEPAL/UNU, 1995); e Sachs (1993).

parcerias inovadoras com outros *stakeholders*,<sup>21</sup> um tema que recebeu grande destaque na Conferência da ONU sobre o *habitat*, realizada em Istambul, em 1996. Os movimentos dos cidadãos, especialmente os que estão envolvidos nas causas ambientais e de proteção aos direitos das mulheres e crianças, são os mais apropriados para representar os interesses das futuras gerações que os de qualquer outro *stakeholder* (cf. Kothari, 1998, p.281-2).

No entanto, uma condição difícil de ser atendida será garantir uma representação adequada do terceiro setor para cada tema discutido, tanto em termos de responsabilidades quanto de apoio genuíno da população (legitimidade). Isso exigirá uma grande flexibilidade institucional e exigirá também que os experimentos sejam realizados com uma mente aberta. Como já mencionado, os foros e conselhos para o desenvolvimento deverão trabalhar com uma geometria diversificada. O aspecto atraente das *câmaras setoriais* está no fato de elas serem, por definição, constituídas por membros de uma área específica.

Defendi num outro trabalho (Sachs, 1998) a reformulação do conceito de desenvolvimento em termos de apropriação eficaz dos direitos humanos, num sentido individual e coletivo, negativo (liberdade de), e num sentido positivo (liberdade para): a primeira geração de direitos cívicos, civis e políticos, a segunda geração de direitos econômicos, sociais e culturais, a terceira geração de direitos coletivos (cidade, ambiente, desenvolvimento). L. C. Bresser Pereira (1998) propõe o acréscimo a essa lista de uma quarta geração, a dos direitos republicanos, garantindo o acesso e o uso sábio dos patrimônios públicos. Os direitos humanos poderiam servir como pontos de partida para a discussão de estratégias de desenvolvimento, facilitando a organização de diálogos e negociações quadripartites.

3 O bom funcionamento dos regimes democráticos de meio-termo exige que se identifiquem áreas de consenso entre os *stakeholders* e, mais importante ainda, que se façam concessões recíprocas com relação a seus interesses, muitas vezes conflitantes. Dessa forma, a negociação contínua entre os *stakeholders* é fundamental para a própria existência desses regimes. Na esteira dos estudiosos escandinavos, podemos falar de uma *economia negociada* ou talvez de uma *economia negociada e contratual*, uma vez que os contratos devem se seguir às negociações bem-sucedidas.

A base teórica dessa conceitualização pode ser encontrada nos textos dos neo-institucionalistas, regulacionistas e formuladores da teoria das convenções.

---

21 Uma das palavras de ordem do movimento de 1968 em Paris era “a imaginação no poder”. O primeiro volume das memórias de Celso Furtado capta a essência do planejamento do desenvolvimento em seu sugestivo título: *A Fantasia Organizada*.

Mais importante, podem-se mencionar as práticas relativamente bem-sucedidas de planejamento na França, na época em que este ainda tinha uma função relevante no sistema francês de governo. Uma ampla bibliografia interpreta isso erroneamente como planejamento “indicativo”. Mas os dados numéricos indicativos dos sucessivos planos franceses não têm muita importância. Os planos não eram importantes. O realmente importante era o *processo de planejamento*, desenvolvido por equipes de trabalho compostas por especialistas e representantes de todos os parceiros sociais. Os documentos assim produzidos – relatórios e livros brancos – refletiam uma opinião unificada, e dessa forma ofereciam diretrizes para políticas públicas, indicações para atores privados (empresas) e conteúdo para os chamados *contrats de plan* implantados por meio de parcerias entre autoridades centrais e locais, empresas públicas e privadas e, às vezes, o terceiro setor.

Uma outra variante do tema da abordagem negociada e contratual está presente na administração dos chamados *parcs naturels régionaux* (uma designação inapropriada) – unidades territoriais caracterizadas por ecossistemas frágeis e/ou pela existência de um patrimônio histórico importante. Essas unidades recebem um estatuto especial (e certos privilégios) por parte do Ministério do Meio Ambiente francês, com base num acordo negociado a cada dez anos entre as autoridades locais e as associações de cidadãos, com vistas a uma reconciliação entre os interesses de conservação e os objetivos socioeconômicos.<sup>22</sup>

As reservas da biosfera, recomendadas pelo programa Man and Biosphere da UNESCO, atuam com uma filosofia análoga. Em termos mais gerais, pode-se supor que a abordagem negociada e contratual será aplicada cada vez mais na conservação da biodiversidade por meio do ecodesenvolvimento.<sup>23</sup>

## ONDE FICA O ESTADO?

Podemos agora nos voltar para o principal tema desta conferência e mapear as principais funções atribuídas ao Estado nos regimes democráticos de meio-termo que desenvolvem uma economia negociada e contratual. Espera-

---

22 Os parques naturais regionais ocupam atualmente 10% do território francês, e espera-se que seu número duplique nos próximos anos.

23 Nesse aspecto, as experiências da Índia, de Madagascar e do Brasil (nas reservas extrativistas) são especialmente interessantes. Elas foram objeto de comparação numa conferência organizada em Belém, em 1996, pela UNAMAZ (União dos Povos da Amazônia) e pelo South-South Cooperation Programme on Environmentally Sound Socio-Economic

se que o Estado tenha a capacidade de resistir ao massacre das doutrinas neoliberais, que têm o objetivo de destruir as estruturas coletivas que se encontram no caminho da busca sem freios dos interesses egoístas e da paixão individual pelo lucro. Os neoliberais propõem um Estado mínimo e fraco. O desafio então é o de reconstruir um Estado *mais enxuto*, mas também *mais forte*, guardião e promotor do interesse público, desempenhando um papel central na nova ordem social emergente, alicerçada na busca racional de órgãos coletivos (associações de cidadãos, partidos políticos, sindicatos de trabalhadores), com objetivos elaborados e aprovados coletivamente (Bourdieu, 1998).

Existe uma ampla concordância quanto à prioridade a ser atribuída às *funções reguladoras* do Estado. Mesmo os defensores incondicionais da economia de mercado concordam em que um excesso de mercado mata o mercado. Para funcionar adequadamente, os mercados exigem regras de jogo estabelecidas com clareza. Mas esse é um consenso, no melhor dos casos, superficial, se não totalmente enganador, na medida em que as opiniões divergem radicalmente em certas questões fundamentais, algumas das quais enumeramos a seguir.

- Precisamos no momento de uma nova e melhor regulamentação – em nível nacional e internacional – ou, ao contrário, de uma desregulamentação acelerada, como sugerem alguns órgãos internacionais?
- Que peso deveria ser atribuído aos dispositivos econômicos e não-econômicos (legais, administrativos) no controle dos mercados?
- Mais importante: como harmonizar os interesses sociais, ambientais e econômicos? Para conseguir isso, será que deveríamos, alegando busca de eficiência, estender a racionalidade econômica para todas as esferas da vida pública e mesmo da vida privada, ou, ao contrário, recusar a considerar os mercados *pars pro toto*, fazer a economia retroceder a seu papel instrumental (embora vitalmente importante), reconhecer que “nem tudo está à venda” (Robert Kuttner) e reafirmar o primado do processo político democrático?

Pode-se supor com segurança que as respostas a essas questões irão variar consideravelmente, de um país para outro, de acordo com as diferentes configurações dos diversos regimes de meio-termo que forem surgindo.

Uma condição implícita para o funcionamento de uma economia negociada é a existência de um arcabouço criado por um *projeto nacional*, que

---

Development in the Humid Tropics (MAB-UNESCO-UNU-TWAS). Cf. Aragon & Clüßner-Godt (1997), bem como Freire Vieira & Weber (1997); e, ainda, Castro & Pinton (1997).

tenha origem num intenso debate da sociedade (dos cidadãos) que compare opções alternativas de desenvolvimento,<sup>24</sup> buscando um equilíbrio entre o ideal e o possível, uma “utopia viável” (Cardoso, 1998, p.32), e estabelecendo, dessa forma, os limites do *voluntarismo responsável*. O projeto nacional deve ser desdobrado numa estratégia de desenvolvimento, livre das distorções da visão excessivamente centrada nos resultados de curto prazo – o impacto negativo sobre os objetivos de desenvolvimento a longo prazo, resultante das políticas comerciais de curto prazo e das políticas de liberalização financeira propostas pelo consenso de Washington (Nayyar, 1998).

O planejamento desempenha um papel central na abordagem para o eco-desenvolvimento destinada à harmonização dos objetivos sociais, ambientais e econômicos.<sup>25</sup> No entanto, ele tem hoje em dia uma má reputação, em resultado do fracasso das economias de controle centralmente planejado no bloco soviético. Nós, sem dúvida, precisamos de um tipo *muito* diferente de planejamento, estratégico, flexível,<sup>26</sup> dialógico, ecumênico, com relação à participação dos atores sociais, envolvendo os cidadãos em geral, ao levar a discussão das opções para o espaço público, contratual.

Na ausência de um tal esforço de planejamento organizado pelo Estado, os *stakeholders* presentes nos procedimentos de negociação agiriam sem uma visão clara das prioridades nacionais de longo prazo. Eles seriam, além do mais, privados de um arcabouço que permitisse uma compatibilização dos diversos projetos, de modo a promover sinergias entre eles, em vez de caras duplicações e jogos competitivos de soma negativa.

*As funções reguladoras e de planejamento reforçam-se reciprocamente.* O projeto institucional deve ser sintonizado com as metas estabelecidas no projeto nacional. De outro modo, as opções para o desenvolvimento de um país dependem em certa medida do regime regulador adotado.

O Estado deveria atuar também como um *produtor direto* de mercadorias e provedor de serviços?

24 O planejamento é um “pensamento divergente”, costumava dizer M. Kalecki. Essa é, sem dúvida, a mais lapidar definição de planejamento.

25 Como afirma Godard (1998, p.223), “*si la société civile est la véritable héroïne de l'écodéveloppement, le personnage du planificateur en est certainement le pivot*” [“se a sociedade civil é a verdadeira heróina do eco-desenvolvimento, a personagem do planificador é sem dúvida seu pivô”]. Cf. também Sachs (1993).

26 No planejamento de tipo soviético, as incertezas futuras eram, por assim dizer, exorcizadas procedendo-se à alocação da totalidade dos recursos para todo o período de duração do plano. Praticamente não havia espaço de adaptação que permitisse enfrentar possíveis contingências. O planejamento flexível (e gradual) tenta, ao contrário, manter, tanto quanto possível, as opções em aberto, tomando as decisões necessárias para manter a economia no rumo desejado, apenas a cada ponto do tempo.

A atmosfera atual favorece a existência de menos Estado e mais mercado, com uma forte tendência a uma simples e direta privatização das empresas públicas. Essa é uma inversão total da atitude que prevalecia no período do pós-guerra, marcado por uma onda de nacionalizações, primeiramente na Europa e, depois, na periferia do mundo capitalista. A ênfase na *privatização das empresas públicas* não deve, no entanto, nos afastar da tarefa fundamental de *desprivatização do Estado* já mencionada, livrando-o de todas as patologias do estatismo, patrimonialismo e clientelismo.

O principal argumento apresentado em favor da privatização insiste no sofrível desempenho administrativo das empresas públicas, em comparação à eficiência e ao dinamismo dos empreendimentos privados. Essa afirmação é muitas vezes, mas de forma alguma sempre, verdadeira e exige uma verificação empírica, caso a caso.

De qualquer forma, historicamente, a função empresarial schumpeteriana nos países periféricos tem sido em grande parte desempenhada pelo Estado, e não pelo empreendimento privado. O setor privado não faz objeções à socialização do investimento e do risco iniciais, no período inicial da industrialização, desde que ele possa assumir num estágio posterior, sob condições financeiras favoráveis, as empresas que foram criadas no setor público, cuja viabilidade foi testada ou, então, que atuam numa área de monopólio natural.

É, sem dúvida, necessário o aumento da eficiência do setor público, por meio da eliminação, num primeiro momento, das empresas sem importância estratégica, deficitárias, sucateadas, adquiridas num certo momento pelo Estado para salvar da bancarrota seus ex-proprietários (um gesto típico do Estado privatizado). Mas nos países com um setor público de grande porte, onde foram desenvolvidas no passado *nacionalizações programáticas*, a completa retirada do Estado das funções produtivas dá origem a diversas questões controversas.

- O Estado deveria manter sua posição nos setores da economia considerados “estratégicos”? Ele deveria buscar um monopólio público nesses setores, ou permitir a competição entre as empresas públicas e privadas?
- Os investidores nacionais e estrangeiros deveriam receber um igual tratamento?
- Qual o correto procedimento com relação aos monopólios naturais? Quais serviços públicos, se é que existe algum, deveriam ser desempenhados diretamente pelo Estado?<sup>27</sup> Qual deveria ser o regime de concessões para os

---

27 Ao anunciar uma nova redução nas tarifas de energia elétrica, o presidente da Electricité de France estimou em 14,5% a redução média num período de quatro anos, uma econo-

serviços concedidos por contrato a empresas privadas e/ou organizações sociais? Como envolver as associações de usuários na administração dos serviços públicos?

Uma outra série de questões vincula-se à participação do Estado no setor financeiro.

- Qual deveria ser o papel dos bancos públicos de desenvolvimento? Em que aspectos eles devem diferir dos bancos de investimento privado? Que tipo de concessão de financiamento (subsidiado) eles deveriam oferecer aos grupos sociais escolhidos (como a agricultura familiar ou o pequeno empresário), bem como às unidades territoriais menos desenvolvidas?
- O Estado deveria desenvolver, na esfera do setor público, ou por meio de empresas de capital misto, projetos considerados prioritários, para os quais os investimentos privados não estão disponíveis a curto prazo?<sup>28</sup>
- Qual deveria ser o grau de autonomia do Banco Central na condução da política monetária?

Historicamente, a *pesquisa* nos países em desenvolvimento tem sido quase um monopólio do setor público.

- Quais as perspectivas realistas de um maior envolvimento do setor privado na pesquisa? Seria ele desejável para além de um certo ponto, uma vez que a pesquisa financiada pelo setor privado tem a tendência a concentrar-se em tecnologias que interessam o nível micro do desenvolvimento da tecnologia, em detrimento de seu desenvolvimento em nível macro?
- A ciência e a tecnologia deveriam ser tratadas como um bem público. O que significa isso em termos práticos, num mundo em que a propriedade intelectual está cada vez mais privatizada e comercializada como uma mercadoria?

Essas últimas questões referem-se ao papel do Estado como *empregador*. A forma mais comum do clientelismo consiste na criação de empregos redundantes ou até mesmo fictícios em instituições públicas de todos os níveis. Burocracias com um excesso de funcionários, privilégios exorbitantes para as camadas superiores dos servidores públicos, aliados a um desempenho sofrí-

---

mia considerável para os usuários privados e uma contribuição para a competitividade sistêmica da economia francesa. Em seguida, acrescentou: "*C'est un service public à la française*". A mesma política seria possível em outro contexto?

28 Naturalmente, o investimento privado sempre pode ser persuadido, desde que os incentivos sejam suficientemente atrativos. Mas, para além de um certo ponto, incentivos excessivamente generosos se tornam contraproducentes. A questão das políticas é a seguinte: por onde deve passar a linha?

vel produzem uma imagem muito negativa aos olhos da opinião pública, o que a torna receptiva às manifestações neoliberais contra o Estado enquanto tal. Evidentemente, esses excessos devem ser impedidos, como tenta fazer a reforma administrativa brasileira.

No entanto, de modo um tanto paradoxal, existe uma necessidade de expandir o emprego no setor público, ao mesmo tempo em que se altera sua composição. *A educação, a saúde, os serviços sociais, a ampliação da agricultura e a proteção ambiental, todos precisam de muito mais funcionários*, não apenas no Brasil. Nas palavras de Paul Streeten (1997, p.68):

Não está de forma alguma claro que nossa sociedade não possa empregar uma ampla gama de funcionários da área de saúde, enfermeiras, educadores de crianças, jardineiros, encanadores, varredores, protetores e restauradores do meio ambiente e outros trabalhadores que não precisam das altas e raras habilidades exigidas pela tecnologia moderna e cujos serviços não podem ser substituídos quer por computadores quer por mercadorias de baixo custo importadas de países com baixa renda (embora a importação de trabalhadores de baixo custo deva ser bem-vinda). Muitos desses empregos estão, no entanto, no atualmente desprezado ou negligenciado setor público e podem exigir um ainda mais execrado aumento de impostos. Eles também são freqüentemente mal remunerados e não reconhecidos como importantes. Precisamos modificar nossa avaliação desse tipo de trabalho e garantir-lhe padrões mínimos de remuneração.

- Todos esses empregos deveriam ser criados no setor público?
- Quais são os modelos alternativos para a oferta de serviços sociais? Que tipos de parceria entre os diferentes *stakeholders*, inclusive os usuários, podem ser imaginados para essas atividades?

Podemos concluir este panorama geral das funções do Estado insistindo, mais uma vez, na natureza altamente controversa das questões levantadas neste texto. Sem dúvida, elas receberão diferentes respostas de um país para outro, dando origem a uma série de regimes de meio termo e economias mistas. Espera-se que alguns deles consigam negociar pactos para o desenvolvimento inovadores com todos os *stakeholders*.

## POST-SCRIPTUM

Este texto deixou de lado a problemática internacional. A necessidade de regulamentar a economia internacional é mais urgente do que nunca. O debilitado sistema da ONU é incapaz, em sua atual forma, de estabelecer uma ordem internacional equitativa. As chamadas instituições de Bretton Woods



(inclusive a OIT) precisam ser reestruturadas para perder sua tendência militantemente neoliberal e de favorecimento aos países do Norte. A arrogância dos países ricos chega ao ponto de preparar o Multilateral Investment Agreement na OCDE, seu clube exclusivo, para depois impô-lo aos países em desenvolvimento. Apesar de toda a retórica da globalização, a divisão Norte-Sul está se aprofundando.

É necessária uma ativa política exterior por parte de todos os países interessados em reverter essa tendência desalentadora, que, com esse objetivo, explore as alianças e coalizões em potencial, fortaleça esquemas de integração regional, mobilize a opinião pública mundial na busca de um *pacto para o co-desenvolvimento Norte-Sul*. Certamente, as perspectivas são de uma luta longa e difícil, mas não totalmente sem esperanças. E as recompensas serão, sem dúvida, grandes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERT, M. (1990) *Capitalisme contre capitalisme*. Paris: Seuil.
- ARAGON, L. E., CLÜSENER-GODT, M. (1997) *Reservas da Biosfera e Reservas Extrativistas: Conservação da Biodiversidade e Ecodesenvolvimento*. Bélem, UNAMAZ-UNESCO. (Série Cooperação Amazônica n.18).
- BAIROCH, P. (1997) *Victoires et déboires III – Histoire économique et sociale du monde du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours*. Paris: Gallimard.
- BANQUE MONDIALE (1997) *Rapport sur le Développement dans le Monde 1997, L'Etat dans un monde en mutation*. Washington.
- BANURI, T. (1998) Editorial: *Policy Matters*, n.1 (Newsletter of the IUCN Commission on Environmental, Economic and Social Policy).
- BLOCK, F. (1994) The Role of the State in the Economy. In: SMELSER, N., SWEDBERG, R. (orgs.) *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, Princeton.
- BOURDIEU, P. (1998) L'essence du néolibéralisme. *Le Monde Diplomatique*, mars.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1997) State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms. Brasília, *Cadernos Mare*.
- . (1998) Citizenship and *Res Publica*: the Emergence of Republican Rights. Brasília. (Mimeogr.).
- CARDOSO, F. H. (1997) Prefácio. In: DAHRENDORF, R. Depois de 1989: Moral, Revolução e Sociedade Civil. Reproduzido na *Folha de S.Paulo*, 16 de novembro.
- . (1998) L'utopie et le politique: du professeur au président. In: *Economies et Sociétés, Développement, croissance et progrès*, Série F, n.36, 1, p.29-35.
- CARDOSO, RUTH. (1997) Fortalecimento da Sociedade Civil. In: IOSCHPE, E.-B. (org.) *Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. São Paulo: Paz e Terra, p.7-12.

- CASTRO, E., PINTON, F. (orgs.) (1997) *Faces do Trópico Úmido – Conceitos e Questões sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente*. NAEA/UFGA. Belém: Editora Cejup.
- CHAKRAVARTY, S. (1987) *Development Planning – The Indian Experience*. Oxford: Clarendon Press.
- CHANG, H. J., ROWTHORN, R. (orgs.) (1995) *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarendon Press.
- CHANG, H. J. (1997a) The Economics and Politics of Regulation. *Journal of Economics*, v.21, n.6, nov.
- . (1997b) Markets, Madness and Many Middle Ways – Some reflections on the institutional diversity of capitalism. In: ARESTIS, Ph., PALMA, G., SAWYER, M. (orgs.) *Markets, Unemployment and Economic Policy – essays in honour of Geoff Harcourt*, v.II, London/New York: Routledge. p.30-42.
- CHAVANCE, B. (1998) Grand-route et chemin de traverse de la transformation post-socialiste. In: *Economies et sociétés – Développement, croissance et progrès*. Série F, n.36, 1, p.141-9.
- CROUCH, C., STREECK, W. (orgs.) (1996) *Les capitalismes en Europe*. Paris: La Découverte.
- DEANE, P. (1989) *The State and the Economic System*. Oxford: Oxford University Press.
- ETZIONI, A. (1996) *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. New York: Basic Books.
- FERNANDES, R. C. (1994) *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- FITOUSSI, J. P., ROSANVALLON, P. (1996) *Le Nouvel Age des Inégalités*. Paris: Seuil.
- FREIRE VIEIRA, P., WEBER, J. (orgs.) (1997) *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento – Novos desafios para a pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez.
- FRIEDMANN, J. (1992) *Empowerment – The Politics of Alternative Development*. Cambridge/MA, Oxford/Inglaterra: Blackwell.
- . (1996) Rethinking Poverty: Empowerment and Citizen Rights. *International Social Science Journal*, n.148, UNESCO, jun.
- GODARD, O. (1998) L'écodéveloppement revisité. In: *Economies et Sociétés – Développement, croissance et progrès*. Série F, n.36, 1, p.213-39.
- HOBBSAWM, E. (1994) *The Age of Extremes – A History of the World, 1914-1998*. New York: Pantheon Books.
- KOTHARI, R. (1998) Sustainable Development – An Ethical Utopia for the 21<sup>st</sup> Century. In: *Economies et Sociétés – Développement, croissance et progrès*. Série F, n.36, 1, p.279-86.
- KOZUL-WRIGHT, R. (1995) The Myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the History of the American State. In: CHANG, H. J., ROWTHORN, R. (orgs.) *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarendon Press, p.81-113.
- KUMARAPPA, J. C. (1950) *The Gandhian Economy and Other Essays*. Magarwadi Wardha.

- KURIEN, C. T. (1997) Development with Equity. *Economic and Political Weekly*, 10 de maio.
- KUTTNER, R. (1997) *Everything for Sale, the Virtues and Limits of Markets*. New York: Alfred A. Knopf.
- NERFIN, M. (1986) Neither Prince nor Merchant: Citizen – An Introduction to the Third System. *IFDA Dossier*, n.56, p.3-29. nov.-dez., (Reimpressão: *Development Dialogue*, 1987, n.1, p.170-95).
- NAYYAR, D. (1998) Short-termism, Public Policies and Economic Development. In: *Economies et Sociétés – Développement, croissance et progrès*. Série F, n.36, 1, p.107-18.
- PETRELLA, R. et al. (1993) The Group of Lisbon. *Limits to Competition*. Lisboa: Fundação Gulbenkian.
- PORTER, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. New York/London: Macmillan.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO/CEPAL/UNU. (1995) *América Latina: Crise nas Metrôpoles*. São Paulo.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Comissão da Reforma do Estado. (1995) *White Paper Reform of the State Apparatus*. Brasília.
- RUFFOLO, G. (1988) *Potenza e Potere. La fluttuazione gigante dell'Occidente*. Bari: Laterza.
- SACHS, I. (1993) *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Prefácio: M. F. Strong – São Paulo: Studio Nobel – FUNDAP. Edição francesa atualizada: *L'écodéveloppement – Stratégies pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: Syros, 1998.
- SACHS, I. (1994) L'Inde et l'actualité des voies médianes. In: *Economie Appliquée*, 1994, tomo XLVII, n.2, p.181-9.
- . (1996) Developing in a Liberalized and Globalizing World Economy: An Impossible Challenge?. Texto preparado para o Seminar on Social Progress, realizado em Copenhagen, em 1996: Conditions for Social Progress: a World Economy for the Benefit of All. Havreholm Castle, 4-6 de outubro de 1996, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs. Paris: EHES-RCBC, novembro de 1996, 25p. (Também publicado em português em: *Estudos Avançados/Universidade de São Paulo*, v.11, n.30, maio-ago. 1997, p.213-42.)
- . (1997a) Les quiproquos du débat sur la mondialisation. In: *La Pensée* n.309 (número especial: *La mondialisation*) Paris: jan.-fev.-mar. 1997, p.17-26.
- . (1997b) Beyond Markets and Jobs. People's Livelihoods in Real Economy. Texto preparado para o Copenhagen Seminar on Social Progress.
- . (1998) Le développement en tant qu'appropriation des droits de l'homme (artigo apresentado a: *Estudos Avançados*, USP).
- SALOMON, J. J., SAGASTI, F., SACHS-JEANTET, C. (orgs.) (1994) *The Uncertain Quest – Science, Technology and Development*. Tóquio: United Nations University Press.
- STREETEN, P. (1997) Some Reflections on Social Exclusion. In: GORE, C., FIGUEIREDO, J. B. (orgs.) *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy – A Debate*. New York, Genève: ILS-ILO/UNDP, p.66-73.

- SZACKI, J. (sel. e introd.) (1997) *Ani Ksiaze, Ani Kupiec: Obywatel*. Idea Społeczeństwa Obywatelskiego w Myśli Współczesnej, Znak/Fundacja im Stefana Batorego. Varsóvia.
- TODD, E. (1998) *L'illusion économique*. Paris: Gallimard.
- UNCTAD (1997) *Trade and Development Report*. New York, Genève: United Nations.
- WILHEIM, J. (1998) Challenges for Planning in the Present Transitional Period. In: *Economies et Sociétés – Développement, croissance et progrès*. Série F, n.38, 1, p.99-105.
- ZIEGLER, J. (em colaboração com Mühlhoff, U.) (1998) *Les seigneurs du crime – Les nouvelles mafias contre la démocratie*. Paris: Seuil.

## 8 A LÓGICA ECONÔMICA GLOBAL E A REVISÃO DO WELFARE STATE: A URGÊNCIA DE UM NOVO PACTO<sup>1</sup>

GILBERTO DUPAS

As questões centrais envolvendo as relações entre a sociedade e os Estados nacionais, a partir das reformas neoliberais, têm a ver com a capacidade desses futuros Estados de assumirem eficientemente seu novo papel indutor-normativo-regulador, ao mesmo tempo em que um original pacto social consiga definir como lidar com a tendência de crescente exclusão social decorrente do atual modelo econômico global.

A internacionalização dos agente econômicos privados e a privatização dos serviços públicos de infra-estrutura, além de trazer claros benefícios à eficiência econômica da produção, têm gerado tendência simultânea de aumento do desemprego formal e crescente flexibilização da mão-de-obra, como temos constatado em pesquisa que conduzimos atualmente no Instituto de Estudos Avançados da USP.<sup>2</sup> Em decorrência, os governos acabam inevitavelmente pressionados a garantir uma certa “proteção social” às crescentes populações carentes, em contradição com seus recursos fragilizados pela meta imperiosa de equilíbrio orçamentário.

---

1 Este texto é uma versão preliminar baseada em parte do projeto de pesquisa “A nova lógica econômica e a exclusão social”, conduzido pelo autor na Área de Assuntos Internacionais do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo (USP). Adriana Nunes Ferreira (mestre em Economia – USP) colaborou diretamente no tema sobre *Welfare State*. Vários conceitos desenvolvidos pelo autor em artigos e ensaios recentes sobre globalização, exclusão social e a nova lógica econômica estão incorporados no texto, sem citação.

2 Pesquisa já referida na nota 1.

Um novo pacto para o desenvolvimento exigirá uma profunda reflexão sobre a natureza das novas relações entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado, bem como a disposição dessas sociedades em eleger prioridades que poderão, por vezes, conflitar com o primado absoluto do mercado.

As tendências do cenário internacional têm provocado, pois, a necessidade de uma profunda revisão no papel do Estado moderno. Após ampla aceitação do esgotamento das possibilidades de manutenção das práticas keynesianas, o debate acabou balizando-se entre a idéia de um “Estado mínimo” – que não crie nenhum embaraço ao mercado – e de um “Estado forte” – que saiba atuar no mundo globalizado minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social.

O recente relatório do Banco Mundial, “The State in a Changing World” (*World Development Report 1997*), aponta quatro principais razões para a preocupação generalizada sobre a redefinição e os limites do novo Estado: a explosão das economias socialistas; a crise fiscal do *Welfare State* em boa parte das economias desenvolvidas; o colapso dos Estados e a explosão de “emergências humanitárias” notadamente nos países em desenvolvimento; e o papel importante do Estado nas economias asiáticas.<sup>3</sup> Certamente, a nova percepção do fenômeno da exclusão social é uma destas “emergências humanitárias”.

Diz o citado relatório:

Assim como nos anos 40, a atenção recentemente dada ao papel do Estado foi inspirada por eventos dramáticos na economia global, que têm modificado drasticamente o ambiente no qual os Estados operam. A integração global das economias e a difusão da democracia reduziram o espaço para políticas arbitrárias. Impostos, regras de investimento e políticas econômicas têm que responder às normas da economia globalizada. As mudanças tecnológicas abriram novas oportunidades de serviços sem fronteiras e ampliaram o papel dos mercados. Estas mudanças têm significado novos e diferentes papéis para os governos – não mais como provedores, mas como facilitadores e reguladores ... O desenvolvimento econômico e social sustentável é impossível sem um Estado atuante. Tem se tornado crescentemente consensual a idéia de que um Estado atuante – e não um Estado mínimo – é central ao desenvolvimento econômico e social, ainda que como parceiro e facilitador do que como um diretor.

Essa derradeira posição do Banco Mundial parece ter implicado a revisão de conceitos mais liberais que caracterizaram as recomendações dessa instituição até recentemente. Não se trata mais de reduzir radicalmente o papel

---

3 Quanto ao “importante papel dos Estados” nas economias asiáticas, a recente e violenta crise econômica da região encarregou-se de colocar em dúvida mais uma das certezas que orientavam o pensamento econômico atual quanto ao sucesso da Ásia. A contrário do senso comum, alguns Estados asiáticos foram fortemente responsabilizados pelos artificialismos e paternalismo que permitiram confundir os critérios rígidos de competitividade da atividade produtiva local, aprofundando a crise.

do Estado, mas de modificá-lo profundamente, transformando-o e fortalecendo-o para novos papéis fundamentais.

A última publicação da International Labour Organization, “Industrial Relations, Democracy and Social Stability” (*World Labour Report 1997-1998*), aponta para a mesma direção. Anuncia como é cada vez mais importante o papel do Estado em um mundo globalizado:

Economistas tendem a pensar no mercado e no governo como substitutos. Boa parte das intervenções do governo é vista como inimiga à operação dos mercados. Por outro lado, a expansão dos mercados é percebida como prejudicial à efetividade das ações governamentais – nos níveis macro e micro-econômicos. Contrariamente ao que muitos economistas poderiam esperar, o escopo de ação do governo tem crescido, e não diminuído. Com efeito, reduzir as dimensões do Estado – o que tem sido uma tendência dos anos 90 – pode ameaçar a manutenção do livre comércio em escala global. A globalização requer grandes, e não pequenos governos.

É nesse novo contexto que cabe questionar o discurso que predominou nesta década, intitulado por muitos como “O fim do *Welfare State*”. Ele foi exaustivamente enunciado por intelectuais e políticos das economias chamadas desenvolvidas – lideradas pelos EUA – e que, com efeitos muito mais deletérios, acabou sendo “importado” pelos países da América Latina. De eficaz, ficou o longo ciclo de privatizações – em curso – que indica o possível aprimoramento da infra-estrutura de vários países periféricos – incluindo, supostamente, a queda de suas tarifas – e a saída progressiva dos Estados como produtores de bens e serviços “privados”. E, como conseqüência, um provável alívio dos caixas de seus Tesouros, dilapidados pelos déficits recorrentes de suas empresas estatais ineficientes. Permanece urgente, pois, a necessidade de construir – de maneira eficaz – o novo Estado indutor-normativo-regulador, apto a enfrentar sua enorme e indelegável missão de viabilizador de serviços públicos essenciais à população de baixa renda nas áreas de saúde, educação, habitação e amparo à exclusão social.

## O FIM DO WELFARE STATE?

A primeira dificuldade para quem tenta investigar a natureza da discussão sobre “O fim do *Welfare State*” é descobrir como os praticantes desse discurso definem “*Welfare State*”. Artigo recente do *The Economist* sobre o tema, que causou certo impacto, faz a seguinte provocação: “Quem disse que a era dos grandes governos terminou?”. A descoberta interessante do estudo é que, em todas as economias avançadas, os gastos do governo têm crescido, e rapidamente, como percentagem do Produto Nacional Bruto (PNB). Nos países desenvolvidos, sua média manteve-se em vigorosa ascensão: 27,9% (1960), 42,6% (1980), 44,8% (1990) e 45,9% (1996). Dentre esses países,

EUA e Japão têm as menores proporções de gastos de governo com relação ao seu PNB (33% e 36%, respectivamente, em 1996). No entanto, neles também se observaram taxas crescentes de 1960 a 1996. Portanto, em plena era da “globalização” e do discurso neoliberal sobre o Estado, a participação dos gastos do governo no produto nacional continua a aumentar.

Torna-se necessário, porém, analisar a composição desses gastos para captar o sentido dessas transformações. O artigo citado divide o total de despesas públicas em quatro grandes categorias: consumo do governo (o valor que o Estado, enquanto provedor de serviços, paga em salários e outros insumos); investimentos públicos; transferências; e subsídios e juros da dívida nacional (interna e externa). A parcela de investimentos públicos foi a única que teve queda significativa de 1960 a 1990 – o que não surpreende, em face da onda de privatizações que varreu esses países desde a década de 1970. Todas as outras categorias de gastos mostraram significativos aumentos, principalmente os juros sobre a dívida. O que não deixa de ser curioso, já que o pressuposto do fim do Estado keynesiano é, justamente, o controle do déficit público. O exame dos dados mostra que o item médio mais significativo de gastos do governo são as transferências e subsídios. E ele cresceu de 6% do PNB, em 1960, para quase 25%, em 1990. Ao que tudo indica, os Estados nacionais continuam não somente gastando muito, como endividando-se crescentemente para pagar esses gastos.

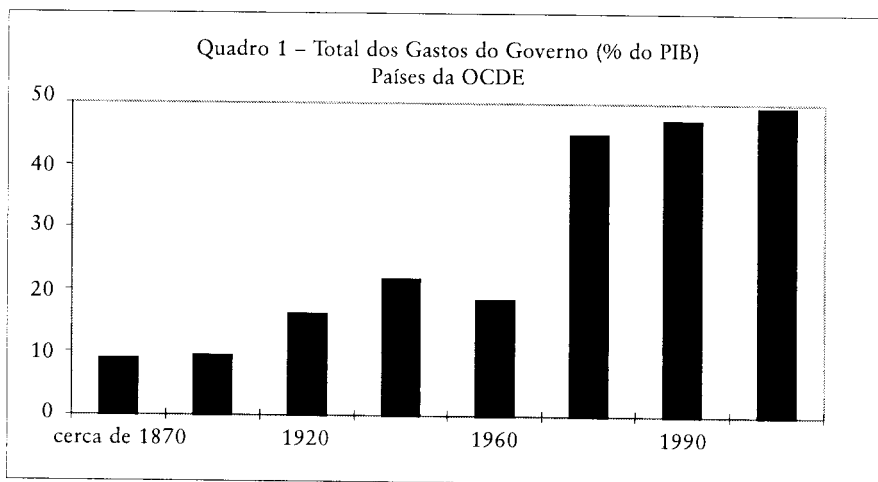
Os dados analisados por Jean-Pierre Dumont, em *Les Systèmes de Protection Sociale en Europe* (1995), vão na mesma direção. Em todos os países da Europa ocorreu acentuado aumento das despesas de proteção social, como proporção do PIB, desde os anos 70 até 1992. É o que mostra a Tabela 1:

Tabela 1 – Despesas de proteção social (em percentagem do PIB)

	1970	1983	1989	1992
Países Baixos	19,60	33,47	31,00	33,00
Dinamarca	19,60	30,10	29,90	31,40
França	18,90	28,30	27,50	29,20
Luxemburgo	15,60	27,20	25,20	28,00
Bélgica	18,70	30,80	26,70	27,80
Alemanha	21,50	28,80	27,50	27,30
Reino Unido	14,30	23,90	21,70	27,20
Itália	14,40	22,90	23,10	25,60
Espanha	10,00	19,50	20,00	22,50
Irlanda	13,70	24,10	19,70	21,60
Grécia	7,60	17,40	20,80	19,30
Portugal	9,10	14,10	14,50	17,60

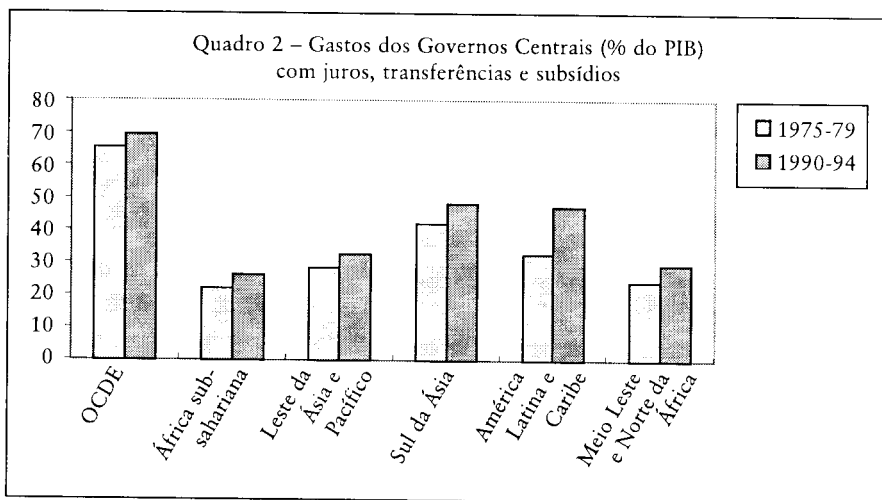


As análises do *Word Development Report 1997* confirmam as mesmas tendências para o aumento dos gastos dos governos dos países da OCDE, a partir dos anos 80. Juros, transferências e subsídios também cresceram significativamente nos últimos anos para os países do Oriente Médio, da África, da Ásia, do Pacífico, da América Latina e do Caribe, como pode ser visto nos Quadros 1 e 2:



Fonte: The State in a Changing World – *World Development Report 1997*.

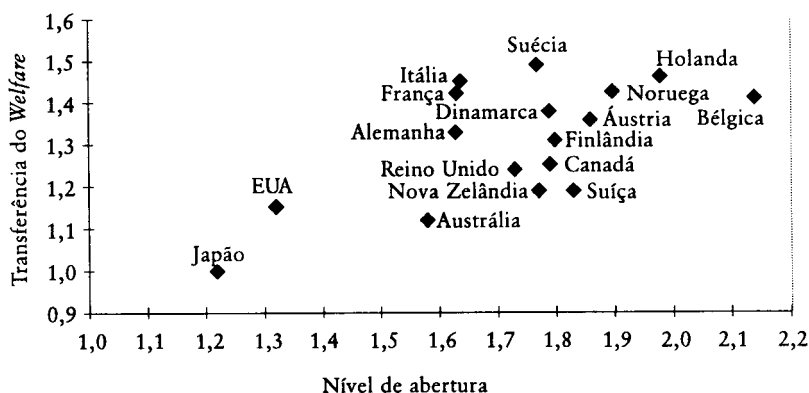
Obs: Os gastos do governo dos países da OCDE incluem o governo central e os governos locais.



Fonte: The State in a Changing World – *World Development Report 1997*.

Obs: Os dados são médias para os anos indicados.

O citado *World Labor Report 1997-1998* vai além e quer demonstrar uma conexão entre a abertura econômica, que caracterizaria a globalização, e o nível de consumo do governo. A Figura 1 tenta evidenciar uma relação positiva entre o nível de abertura econômica e os “*welfare transfers*”. A justificativa seria razoavelmente intuitiva: os crescentes gastos do governo serviriam para mitigar os riscos crescentes da maior exposição das economias à competição externa. O texto do relatório diz: “Com crescentes competição e insegurança no trabalho, os trabalhadores irão depender mais de recursos estáveis para seguro-desemprego, educação e treinamento nos próximos anos. Na ausência dessas políticas e programas governamentais, o suporte político para a globalização seria erodido”.



Fonte: *World Labour Report* – Industrial relations, democracy and social stability – 1997/98.

FIGURA 1 – Nível de abertura e transferências do *Welfare* em 1993 (% do PIB).

Embora interessante como hipótese, essa conclusão nos parece prematura. Seria preciso uma análise mais profunda da natureza desses gastos e da qualidade do seu *out-put* para testar a solidez dessa hipótese.

Porém, se não está ocorrendo uma redução das despesas de proteção social na Europa, nos EUA ou no Japão – como os dados anteriormente fornecidos sugerem – e se os gastos públicos aumentam na grande maioria dos países do mundo, de outro modo tem havido uma inequívoca onda de pregação desestatizante. O discurso liberal varreu as economias mundiais. No Brasil, a redução das dimensões do Estado tem sido apresentada como capaz de resolver os problemas de um setor público estrangulado por suas dívidas. E a chamada flexibilização do mercado de trabalho – a eliminação de certas garantias sociais dos trabalhadores – é colocada como condição importante para

se enfrentar o desemprego. Ambas as proposições parecem fazer sentido, mas não são socialmente neutras e contêm vários riscos.

Diante disso, cabe indagar-se quais as causas desse discurso liberalizante e investigar suas possíveis relações com o processo de “globalização” da economia.

## AS ORIGENS DO DISCURSO LIBERALIZANTE

A. Przeworski & M. Wallerstein (“O capitalismo democrático na encruzilhada”, *Novos Estudos Cebrap*, n.22, 1988) atribuem o que chamam de “ofensiva de direita” a uma crise de financiamento do Estado iniciada na década de 1970, após o primeiro choque do petróleo. Ela teria abalado o verdadeiro compromisso keynesiano de “democracia capitalista”. Nas palavras dos autores: “Até o final dos anos 60, o keynesianismo foi a ideologia oficial do compromisso de classe, sob a qual diferentes grupos podiam entrar em conflito nos limites de um sistema capitalista e democrático ... A crise do keynesianismo é uma crise do capitalismo democrático”.

De fato, o keynesianismo manteve, desde o pós-guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas de pleno emprego e da redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador de mercado tornava-se mediador das relações – e dos conflitos – sociais.

A “crise do keynesianismo” é, na verdade, a crise das políticas de administração de demanda: quando há sinais de insuficiência de capital, políticas voltadas à eliminação do hiato entre produção corrente e produção potencial não mais fornecem solução. Essa situação tornou-se mais nítida a partir dos anos iniciais da década de 1970, quando desenhou-se um quadro de inflação com baixas taxas de crescimento econômico. Surgiram, então, tentativas de substituir políticas de demanda por outras de oferta. A redistribuição da renda a favor dos lucros apareceu, então, como um custo que a sociedade deveria suportar para obter taxas de investimento mais altas. Para Przeworski & Wallerstein (op. cit.), “a manutenção do Pleno Emprego acabou sendo uma das principais barreiras ao investimento que melhoraria a produtividade, aumentaria a produção, elevaria os salários e/ou reduziria a jornada de trabalho ... Pela primeira vez em muitas décadas, a direita tem um projeto histórico

próprio: libertar a acumulação de todas as cadeias impostas a ela pela democracia”.

Nessa perspectiva o mercado tendeu a ser reabilitado como instância reguladora por excelência das relações econômicas e sociais no capitalismo contemporâneo. A esta entidade caberia determinar, inclusive, o tipo e a quantidade de investimento da economia, decisão privada com profundos impactos públicos.

O vácuo teórico e a incapacidade de gestão dos Estados nacionais, fenômenos que se seguiram à crise pós-keynesiana, abriram espaço para os sempre ardorosos defensores do “Estado mínimo”. A idéia de que o Estado tende intrinsecamente à ineficiência voltou com toda força nos discursos mais conservadores quando se evidenciaram os problemas de financiamento e gestão dos governos nos países desenvolvidos. Peter Drucker, em seu livro *The New Realities* (1982), invocando argumento de Adam Smith – pai do liberalismo clássico –, nos faz uma divertida analogia entre o Estado e a figura pesada e sem agilidade de um elefante:

Smith tinha pouco apreço por homens de negócio e menos ainda por individualismos. (Ainda assim), ele não argumentava que o governo não conduzisse bem a economia. Ele dizia que o governo, por sua própria natureza, simplesmente não poderia conduzi-la. Ele não argumentava que elefantes não voavam tão bem quanto andorinhas. Ele argumentava que governos, sendo elefantes, não podiam voar.

Para Drucker, o ano de 1973, com o choque do petróleo e o estabelecimento de taxas de câmbio flutuantes, teria marcado o fim da longa era Roosevelt e o início da inevitável conscientização acerca dos limites do Estado. A crise econômica generalizada que se seguiu ao choque do petróleo – com desequilíbrios nos balanços de pagamento, inflação e medíocres taxas de crescimento – mostrou ao mundo que os governos tinham limites muito mais estreitos do que se imaginava, até então, para a condução da política econômica. Mais do que isso: qualquer ação (que se traduzisse em gastos do governo) podia ser ainda mais nociva à economia, exacerbando a tendência à inflação.

Ao governo caberia tão-somente o monopólio da defesa e das armas nacionais, a garantia da manutenção das leis, da ordem, da justiça e da segurança, e o estabelecimento de um “*level playing field*” – um conjunto de regras básicas que permitam aos agentes econômicos se movimentarem livremente. As atividades do governo deveriam ser encaradas como temporárias – sob pena de introduzirem distorções no jogo econômico – e o Estado teria que se retirar assim que organizações não-governamentais – de qualquer espécie – se mostrassem capazes de fazer melhor do que ele.

Esse autor citava como exemplo de dois grandes fiascos do governo norte-americano no pós-guerra o programa de moradia para pessoas de baixa renda e as políticas de *Welfare*. O primeiro deles significou um enorme montante de gastos e teria resultado em habitações “precárias, vandalizadas, sujas e infestadas de ratos”. Quanto ao *Welfare* (que o autor chama de “*welfare-mess*”), apesar de ter absorvido enorme volume de dinheiro público, seria pernicioso ao “encorajar a dependência”. Em suas palavras: “De fato, pode-se dizer – e tem sido dito – que os pobres na América, e especialmente os negros pobres, tornaram-se mais pobres, mais desamparados, mais desfavorecidos, quanto mais recursos do *Welfare* foram gastos para ajudá-los. O *Welfare* americano encoraja a dependência. Paralisa mais do que energiza”.

É curioso notar que, no início dos anos 80, Drucker atribuía às empresas transnacionais – os novos agentes econômicos globais – a condição de serem também os novos agentes sociais da era globalizada: caberia a elas providenciarem, desta vez de forma eficiente, os benefícios sociais que os Estados nacionais – fadados ao encolhimento – não conseguiam prover. Essa hipótese tornou-se, rapidamente, fantasiosa.

Em um artigo escrito quinze anos depois (“A Economia Global e o Estado Nacional”, *Foreign Affairs*, set. 1997), muito mais realista, ele já reconhece que “o Estado Nacional, apesar do fenômeno da globalização da economia mundial, vem revelando surpreendente resistência”. O Estado já não é mais um elefante que não pode voar, mas um “sobrevivente de fibra” que deve ter seu papel substancialmente modificado no que tange às políticas fiscais e monetárias internas, às políticas econômicas externas e ao controle das transações internacionais. Ele acha agora que o fim de Bretton Woods teria dado a esses Estados maior soberania no controle da moeda, da política fiscal e de crédito e – em decorrência – maior espaço para dar vazão à sua irresponsabilidade fiscal. No entanto, a nova economia mundial globalizada estaria impondo a eles novas e mais rigorosas restrições. Por outro lado, a enorme massa de “dinheiro internacional” oriunda da especulação cambial, apesar de “virtual”, seria dona de um poder muito concreto. Esses recursos, detendo enorme volatilidade e mobilidade absoluta, teriam a capacidade de gerar enormes – e reais – desastres econômicos. Ainda antes da crise asiática, mas citando casos de ataques especulativos nos EUA, na França e no México, ele lembra que, “em todos os casos, o dinheiro virtual levou a melhor, comprovando que a economia global é o árbitro final das políticas monetárias e fiscais”.

Neste contexto, a única forma de reduzir a vulnerabilidade das economias seriam políticas fiscais e monetárias que evitassem a dependência dos países do volátil dinheiro internacional para empréstimos de curto prazo destinados a cobrir seus déficits. Orçamentos públicos equilibrados seriam condição

primordial para a manutenção da ordem econômica neste novo mundo globalizado. No que chama de “natural irresponsabilidade dos governos”, Drucker aplaude a tendência de se restaurarem instituições supranacionais que a eles imponham restrições (a moeda única de CEE seria um avanço neste sentido). Isso apenas, segundo ele, institucionalizaria uma realidade já existente: as decisões econômicas fundamentais estariam sendo tomadas na economia global e por ela, e não pelos Estados nacionais. Segundo ele, essa perda de autonomia fiscal e monetária poderia, paradoxalmente, tornar os Estados nacionais mais fortes ao impedi-los de se aventurarem em gastos supérfluos.

Já Hirst & Thompson, em *Globalization in Question: International Economic Relations and Forms of Public Governance*, procuram mostrar que a crise do “keynesianismo nacional”, a partir dos anos 70, teve seus impactos magnificados pelo processo de globalização da economia. Com efeito, as “políticas de demanda” – ou seja, as políticas nacionais voltadas ao incremento da renda e do emprego por meio de políticas fiscal e monetária – teriam como consequência uma taxa de inflação superior à dos países competidores. Com isso, haveria uma tendência ao aumento das importações (pelo aumento dos preços internos e da renda nacional), o que levaria a constrangimentos no balanço de pagamentos. Por outro lado, a utilização de instrumentos de política monetária também se veria muito dificultada pela internacionalização dos mercados financeiros, a abolição dos controles das trocas e a expansão das operações de crédito por parte das instituições financeiras.

Para esses autores, estaria ocorrendo um estrangulamento da capacidade dos Estados nacionais de gerirem seus instrumentos de política econômica. A tudo isso se aliaria ainda a ausência de um único poder hegemônico capaz de articular e regular a expansão da economia internacional – papel este cumprido pelos EUA entre o fim da Segunda Grande Guerra e 1972 – e a falta de capacidade da teoria econômica de justificar, como resultado esperado, políticas expansionistas sustentáveis. Segundo eles, “mercados podem ser internacionais, mas a riqueza e a prosperidade econômica são fenômenos nacionais”. Como decorrência, acham inevitável aos Estados nacionais o papel de garantir a construção de uma “coalizão distributiva”. Ela estaria baseada na garantia do equilíbrio entre o consumo e o investimento; no comando de um acordo sobre níveis de taxaço; no controle – em alguma medida – das relações entre capital e trabalho; na orquestração de um “consenso social” (estabelecendo uma “cultura política colaborativa”); e no equacionamento da questão federativa (o equilíbrio fiscal entre diferentes níveis de governo).

Por outras razões, Arthur Schlesinger Jr. (“Há futuro para a democracia?”, *Foreign Affairs*, set. 1997) também se mostra apreensivo quanto ao futuro do Estado-nação na era da informação. Ele acha que “o computador transforma o mercado em uma monstruosa máquina maléfica global que rompe

todas as fronteiras ... negando às nações a possibilidade de moldarem seu próprio destino econômico ... criando uma economia mundial sem uma sociedade mundial”. Ele se pergunta onde pode residir a democracia sem uma autoridade capaz de exercer um controle internacional, uma vez que o Estado-nação, sua sede tradicional, está se desmantelando? Se a democracia liberal sobreviveu por um triz ao século XX – marcado por “guerras, destroçamento de velhas estruturas de segurança e revoluções inflamadas contra a democracia”, ele acha que ela corre ainda maiores riscos no século que está prestes a se iniciar.

Há uma outra linha de argumento dos que, por outros caminhos, percebem o Estado progressiva e irremediavelmente incapacitado para exercer um papel ativo na condução das políticas de demanda e, em particular, no manejo de variáveis distributivas. É a dos regulacionistas, segundo a qual a cada modo de produção corresponderia um modo de regulação social. Ao modo de produção fordista correspondeu um padrão de consumo de uma estrutura de proteção social incorporada no *Welfare State*, que em parte sustentava esse padrão de consumo. Já o modo de produção “enxuto”, cuja palavra de ordem é a flexibilidade dos fatores de produção para possibilitar a rápida adaptação da produção às variações da demanda pelo produto, não traz em sua lógica a generalização do consumo de massa e tampouco, por conseguinte, a estruturação de mecanismos de distribuição de renda.

J. L. Fiori, em “Existe um Estado Brasileiro Pós-Fordista? Reforma e funções do Estado Brasileiro no novo paradigma industrial”, argumenta que, apesar de já se ter constituído um novo paradigma industrial pós-fordista, ainda há um vácuo quanto ao modelo político-institucional que o acompanhará. Assim, para ele, essa incontestável crise nos Estados nacionais, por estarmos em um “contexto econômico internacional que o fragiliza”, talvez ainda não seja terminal. O que estaria ocorrendo seria um momento de indefinição acerca do que seria um “modo de regulação enxuto”.

Ao lado da sensação de que os Estados nacionais têm encontrado óbvios limites à sua atuação – fato lamentado por alguns e louvado por outros –, a idéia de que o capitalismo está entrando em uma nova e revolucionária fase parece ser compartilhada por muitos autores. Nesse novo capitalismo “desenfreado” reina uma espécie de “lei da selva”: só sobrevivem os mais fortes. Dentro desse contexto que surge, cada vez mais forte, reina o discurso que atribui à estrutura do *Welfare State* o condão de entravar a competitividade das economias. O Estado protetor estabeleceria uma espécie de “piso” no nível de vida dos cidadãos – e portanto – tornando menos comprimível o custo do fator mão-de-obra justamente no momento em que grandes estoques de reserva de pobreza reduziram de tal modo os salários que reintroduziram o *low-wage-factor* como forte dado de competição em certas cadeias globais.

Por fim, é importante lembrar o papel desempenhado na imaginação política – não somente dos conservadores, mas também da esquerda em todo o mundo – pelo fracasso da utopia socialista. A década de 1990 iniciou-se, sobre as ruínas do muro de Berlim, entronizando o mercado como instância suprema de coordenação das atividades econômicas e instigando os Estados a baterem em retirada não só nas áreas em que – agora comprovadamente – não tinham competência para estar.

Todos estes argumentos explicam a origem do discurso liberalizante. Resta compreender por que esse discurso não se tornou prática.

## UM ESTADO “INSISTENTE”

Schlesinger, no artigo já mencionado, aponta para uma das razões fundamentais da insistente permanência do Estado na esfera econômica. O que ele chama de “avanço impetuoso do capitalismo” traz ao Estado novas e urgentes demandas. Essa nova economia global teria como subproduto o aumento da desigualdade, com suas “conseqüências desagregadoras”. O autor chega a vislumbrar um “proletariado *à la Blade Runner*”, que seria o destino daqueles que não conseguem se adaptar à era da informação e da globalização – uma “subclasse revoltada, amargurada e violenta”.

Mesmo sem adotarmos uma visão apocalíptica do capitalismo contemporâneo, é evidente que tem ocorrido, no mundo inteiro, um aumento contínuo das taxas de desemprego. Novas formas de emprego tendem a se desenvolver e substituir as relações tradicionais entre capital e trabalho e a gerar crescimento do setor informal e forte flexibilização do emprego, cujas conseqüências estabilizadoras da oferta total de trabalho ainda não podem ser avaliadas. Mas, no momento, o Estado vem sendo chamado em toda parte – e especialmente nos países que possuem estrutura de *Welfare* – a garantir a sobrevivência dos cidadãos que estão sendo expulsos em grande quantidade do mercado formal.

Por outro lado, ocorre claramente o que se poderia chamar de “efeito democracia”: aumenta o número de desempregados e pobres, crescendo sua base política. Introduce-se, assim, uma dissonância entre o discurso liberalizante das elites e sua práxis política. O resultado das últimas eleições na França é uma amostra desse fenômeno. Cresce a voz dos que clamam por maiores garantias sociais por parte do Estado.

Somam-se a isso, ainda, situações estruturais decorrentes de fatores demográficos – como o envelhecimento da população, que significa um importante peso adicional aos custos de previdência – e a própria evolução da tecnologia incorporada nos serviços sociais, principalmente nos equipamen-



tos médicos com alta tecnologia e custos elevados. O surgimento de uma doença cara e de perfil epidemiológico assustador como a AIDS e as novas resistências de bactérias aos antibióticos usuais também têm o seu papel no surgimento de novos ônus à saúde pública.

Se é inequívoco que os custos associados ao fornecimento de serviços públicos pelos Estados nacionais têm aumentado no mundo todo, o que dizer da eficiência dos serviços prestados? Seria a progressiva diminuição da produtividade relativa dos serviços públicos, “ineficientes por natureza”, a responsável pela sensação de que, apesar de as despesas dos governos multiplicarem-se na área social, a qualidade do *out-put* estaria cada vez pior e mais defasada da demanda? Essa é mais uma questão importante. Afinal, a lógica intrinsecamente ineficiente das concorrências públicas – numa década em que *hardwares* e *softwares* tornam-se obsoletos em alguns meses –, associada à corrupção e à pouca qualificação quase inevitáveis em grande parte do setor público, estaria condenando definitivamente os Estados a “terceirizarem-se” ou privatizarem seus serviços públicos e sociais?

Jean-Pierre Dumont, na obra já citada, mostra sua apreensão em relação a acordos supranacionais como o Tratado de Maastrich. As políticas de harmonização fiscal exigidas pelas rigorosas metas de inflação, déficit e dívida públicos estariam levando, desde 1992, a planos de rigor nos países participantes que atingiriam necessariamente os sistemas de proteção social.

O que se observa, não só na Europa, são acaloradas discussões sobre reformas no plano das instituições. Ao que tudo indica, a direção dessas reformas vai no sentido de isentar o Estado dos crescentes custos da exclusão social. Mesmo a “*charte sociale*” – um primeiro acordo sobre direitos sociais fundamentais acertado em 1989 em Bruxelas – contemplaria, fundamentalmente, direitos sociais dos trabalhadores, mas não dos cidadãos.

No momento, no entanto, parece haver mais uma ameaça de desmantelamento do *Welfare* na esfera das discussões políticas do que, propriamente, sua efetivação no plano econômico. Mas a questão quanto ao futuro papel dos Estados nacionais continua em aberto, bem como a crescente disparidade entre as demandas sociais crescentes e a impossibilidade do Estado em atendê-las do modo convencional.

## O ESTADO INDUTOR-NORMATIVO-REGULADOR E A URGÊNCIA DE UM NOVO PACTO SOCIAL

Os Estados nacionais desta virada de século estarão sendo fortemente pressionados em pelo menos duas grandes frentes. A primeira refere-se à con-

clusão da gigantesca transformação das infra-estruturas nacionais, com seu comando progressivamente deslocado para o setor privado. A lógica privada parece ter amplas condições de aumentar a eficiência operacional das empresas estatais. A questão central, porém, é como garantir que essas vantagens cheguem ao consumidor. Para tanto, é preciso garantir forte condição competitiva e um sistema regulatório independente e eficaz. Nos vários casos de monopólio natural, os sistemas regulatórios deverão ser implacáveis, sob pena de ficar-se apenas com as desvantagens da substituição de monopólios públicos por privados. Para tanto, as agências reguladoras devem garantir a presença ativa de representantes da sociedade civil e dos consumidores, além de membros do governo, configurando-se – portanto – como interessantes minilaboratórios de pactos sociais.

A outra grande questão é o crescimento da percepção das sociedades de que o novo modelo global de produção agrava a exclusão social. Essa conclusão é verdadeira, pelo menos quanto às tendências de aumento geral do desemprego formal e à flexibilização do trabalho. Isso tende a aumentar a pressão sobre os Estados nacionais exigindo a retomada de políticas públicas eficazes na área social. As grandes corporações mundiais, fugaz esperança do início da década de 1980, têm mantido a esse respeito clara posição: seu papel limita-se a melhorar a competitividade para sobreviver, remunerar seus acionistas e, em decorrência, manter os empregos possíveis; e usar, sempre que possível, o *low-wage* dentro da lógica de suas cadeias produtivas.

Assim, a atual carência de recursos dos governos – comprometidos a zelar seus déficits –, somada à ineficiência de máquinas administrativas públicas, nos faz concluir que somente um novo e original acordo entre os governos e as sociedades civis permitirá avançar. Esse novo pacto pressupõe, necessariamente, a recuperação da capacidade de indução de Estados nacionais éticos e fortalecidos em sua legitimidade, e a criação de estruturas eficazes que – com a íntima colaboração da sociedade civil – tenham condição de fiscalizar o cumprimento dos acordos e dos compromissos assumidos nos processos de regulação.

# 9 SITUANDO ALGUMAS DAS CONDIÇÕES DE UM NOVO CONTRATO SOCIAL: A RUPTURA DE MITOS PARA A RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE SEUS NEGOCIADORES\*

NURIA CUNILL GRAU

## INTRODUÇÃO

Inúmeros estudos e fortes evidências empíricas reforçam a convicção de que as desigualdades socioeconômicas constituem o fator-chave que inibe a conexão entre desenvolvimento e democracia e, em última instância, a possibilidade de um contrato social em torno desses dois objetivos.

Por sua vez, dados os efeitos reais das políticas econômicas sobre a marginalização e a exclusão social, cada vez mais é questionada a denominada “teoria do derrame”, que assume o crescimento como condição suficiente do desenvolvimento.

Ao recuperar sua centralidade o problema da redistribuição econômica, concomitantemente a atenção centra-se na capacidade do Estado para promover essa redistribuição, financiá-la através de uma política fiscal que não prejudique o investimento, e distribuí-la através de políticas pró-ativas, centradas sobretudo na inserção produtiva e, em termos gerais, em serviços públicos que possibilitem a formação de capital humano e que, finalmente, visem ao aumento dos direitos sociais da cidadania.

No entanto, a recuperação da importância do Estado para tais fins não está isenta de dificuldades. De fato, enfrenta no mínimo dois grandes desafios. O primeiro vincula-se à necessidade de consolidar a transformação da matriz estadocêntrica dominante nas décadas passadas, visando ao desenvolvi-

---

\* Tradução: Noêmia Espíndola.

mento de uma matriz de caráter sociocêntrica. As reformas econômicas em curso abrem uma oportunidade para essa transformação. Mas, por sua vez, essas reformas parecem estar também aumentando os riscos de que o Estado deixe de ser um ator-chave e, com ele, a própria sociedade. O segundo desafio é, pois, consertar a fragilidade do Estado para que este possa contribuir para a democratização da sociedade.

O último desafio é de particular importância se considerarmos que a capacidade do Estado de arrecadar recursos sociais para fins redistributivos não depende apenas de seu saneamento fiscal, mas também de sua própria capacidade de ação. As políticas de privatizações, ainda satisfazendo o primeiro objetivo, podem gerar efeitos perversos em relação ao segundo, se são indiscriminadas e não resguardam a legitimidade do Estado para impor tributos.

Se tal possibilidade se relaciona com as evidências sobre crescentes graus de corporativização no aparato do Estado e de corrupção, é possível concluir que aos problemas criados pela elusividade dos *loci* das decisões associados aos fenômenos da globalização e da descentralização pode-se estar agregando outro: a maior privatização do processo de construção da agenda pública.

Mesmo quando esses efeitos não se estejam produzindo em todos os países (nem com a mesma intensidade), é preciso reconhecer que chamam a atenção sobre necessidades reais. Com eles, se levantam vários temas relativos à reforma do Estado. Nós, particularmente, centramos a atenção em um que acreditamos ser concernente aos dois desafios antes esboçados: o reforço e a ampliação do espaço público, quanto à recuperação do controle da sociedade sobre o Estado e à co-produção dos serviços públicos. Assim fica insinuado que um ponto crítico essencial ao desenvolvimento é tanto a reconstrução do Estado como o fortalecimento da sociedade (e não apenas por parte dela), situados por sua vez como condições de um novo contrato social; ou seja, de um intercâmbio virtuoso entre seus agentes.

## O PRIMEIRO DESAFIO: A RECUPERAÇÃO DO CONTROLE DA SOCIEDADE SOBRE O ESTADO

Se aceitarmos que a sociedade se autogoverna através de um Estado democrático e se, paralelamente, levamos em conta os crescentes processos de privatização do Estado (e, portanto, das políticas públicas), temos que concordar que a democracia no aparato do Estado é um objetivo central para o desenvolvimento. No atual período de transição da história, a democratiza-

ção do Estado alude também ao problema da conformação de uma autoridade plural.

O problema visto a partir dessa dupla dimensão não apenas consiste, pois, em recuperar o caráter público do aparato do Estado para a formulação das políticas, mas sim em rearticular suas relações com a sociedade de forma a recriar o nunca alcançado propósito da soberania popular. Ou seja, o problema se refere a como a organização dos assuntos coletivos, e, em última instância, o Político, é recuperado como assunto da sociedade.

Certamente, convergem para esse propósito todas as ações dirigidas a democratizar os parlamentos e os partidos políticos, assim como aquelas orientadas a tornar mais transparente a gestão governamental. E mais, tal como assinalou Przeworski,\* é provável que, se levarmos em consideração que não houve praticamente nenhuma inovação institucional dos mecanismos democráticos há mais de um século, a tarefa principal deve referir-se a essa questão.

Neste sentido, torna-se necessário repensar os mecanismos para a *accountability*\*\* horizontal, de maneira que as diferentes ramificações do poder público estatal possam controlar-se melhor umas às outras. Além disso, é possível que seja necessário ampliar os âmbitos e os tópicos de escolha dos cidadãos. Entretanto, um problema que ainda está pendente refere-se a definir se a ação da sociedade deve limitar-se somente à eleição de seus representantes políticos e, por sua vez, se apenas pode atuar como sujeito mediado por estes.

A resposta a essa última pergunta pode ser negativa se levarmos em conta as novas demandas sociais relacionadas com a diversidade e as diferenças, tanto como as fortes evidências sobre os déficits no controle das burocracias públicas por parte dos cidadãos, mediado pelos políticos (controle indireto). E, sobretudo, se considerarmos as assimetrias na representação política que se expressam no fato de que quem mais necessitaria participar no sistema político sejam, exatamente, aqueles com menos oportunidades de fazê-lo dada sua inserção subalterna. Daí que, atualmente, a construção de uma *institucionalidade de representação social* surja também como uma tarefa de fundamental importância.

---

\* A autora se refere ao texto de Przeworski que também faz parte deste livro. O mesmo se passa com Offe, citado mais a frente. A referência a Rubem Fernandes é ao livro *Privado Porém Público*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. (N. E.)

\*\* Neste e em outros momentos do texto, a autora utiliza a palavra inglesa *accountability*, que não apresenta tradução direta na língua portuguesa. Trata-se de uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção destes pelos governados, que têm os instrumentos para acompanhar o comportamento dos primeiros e responsabilizá-los por seus atos. A noção de *accountability* horizontal está delineada no texto de Adam Przeworski que também faz parte deste livro. (N. T.)

Ao situar o problema nesse marco, três assuntos ficam insinuados. O primeiro refere-se ao reconhecimento das potencialidades da participação social direta (ou seja, que não implica delegação de mandatos nem renúncia de soberania) para aperfeiçoar as funções de crítica e controle que a sociedade deve exercer sobre o Estado. O segundo vincula-se à negação do dilema entre democracia representativa e participativa. De fato, salvo dimensionada a âmbitos estreitos, a própria participação cidadã pode ser apenas representativa. E ainda, se aceitarmos que sem deliberação coletiva não há respeito à diversidade, deve-se convir simultaneamente que a representação é funcional aos propósitos da igualdade e do pluralismo político. O terceiro assunto deriva, por sua vez, deste último, ou seja, a assunção de que o que reveste de sentido a participação social direta – e a construção de uma institucionalidade que a favoreça – é, precisamente, a ruptura dos monopólios do poder político, ou seja, a busca de maiores simetrias na representação política.

Entretanto, é preciso recordar que tal como tem sido majoritariamente praticada e conceitualizada, a participação cidadã não implica automaticamente tais assuntos. Ao contrário, pareceu haver favorecido não apenas maiores margens de corporativização do Estado, como também o reforço do poder de uma porção dos sujeitos sociais, por si atores já relevantes no processo de conformação da vontade e da opinião política, dada sua inserção privilegiada na estrutura econômico-social. Assim, os negociadores do contrato social ficaram limitados e os conteúdos do pacto se despedaçaram por seus interesses.

Reverter essa tendência e estimular um novo contrato social que abranja toda a sociedade exige, provavelmente, discernir o objetivo da igualdade política do objetivo da eficiência econômica para fins das articulações das relações Estado–sociedade. Requer, ainda, pensar as premissas sobre as quais se assentam as principais alternativas em jogo, que estão dirigidas pelo ideal da diversificação na representação social, para obter uma maior igualdade política.

De fato, a ênfase na participação social para incrementar a eficiência das decisões estatais e, em particular, das políticas econômicas, ainda que reconheça a importância da implicação de “todos” os interesses relevantes, conduz à *exclusão de atores* dada a própria lógica do acordo, que, entre outras coisas, supõe a redução do contexto competitivo e exige arranjos hierárquicos. É assim que, apesar de a maioria das propostas em voga terem como fundamento a crítica ao corporativismo (enquanto esquema oligárquico de intervenção social), não conseguem se livrar de sua substância, resultando que os interlocutores privilegiados sejam os grupos de interesse com poder; não os sem poder e, menos ainda, os que atendem a causas ou direitos.

A reivindicação de uma “democracia associativa” revela, assim, uma fonte de fragilidade por trás da tensão entre a reivindicação *simultânea* à quali-

dade das decisões e à igualdade política, como fundamentos da representação funcional na política institucional. Mas, apenas guiada por este último propósito, a participação social pode contradizê-lo se, em nome de uma auto-regulação social descentralizada, erige a representação funcional em princípio exclusivo de organização política. Isto, como já bem o notara Offe, além de dispor de escassa validade (pela pretensão de renúncia do Estado para regular, entre outras, as fontes de poder privado), supõe revalidar, e até aumentar, a exclusão social e política que é provocada pelos critérios de poder socioeconômico, a quem precisamente o princípio da igualdade democrática deveria neutralizar. Resultados contrários a uma maior representação social no processo de formação da vontade política podem sobrevir das propostas que absolutizam a descentralização como âmbito e objetivo da participação social. De fato, assumir que se esta aspira a desdobrar-se como co-decisão, deve circunscrever-se ao âmbito local, supõe na prática a exclusão de espaços à intervenção social. A “democracia local” pode constituir-se, assim, um meio para limitar a agenda dos assuntos de intervenção social.

Em suma, os apelos para uma democracia “associativa”, “local”, “comunitária” ou simplesmente a uma democracia “participativa” esvaziada de conteúdos precisos podem servir para favorecer as assimetrias na representação. Por isso, deslocar essas assimetrias e impulsionar uma maior democratização do Estado parece requerer uma *reconceitualização* da participação cidadã assumindo fundamentalmente a igualdade política, o pluralismo e a deliberação política como suas chaves normativas. Guiada por essas chaves, a institucionalidade de representação social parece exigir a inversão das premissas tradicionais, para assumir expressamente ao menos as seguintes: uma relação apenas reguladora (e não constitutiva) com a política; uma interação política racionalizada comunicativamente, por sua vez radicada exatamente onde as políticas públicas se formam (incluindo as burocracias); uma abertura expressa aos interesses sub-representados tanto como ao cidadão comum no processo de formação da vontade política, pela combinação da representação funcional com a territorial e inclusive o sorteio, no qual tenham proeminência os interesses públicos e não os particulares.

Existem muitos exemplos de desenhos institucionais que acolhem tais premissas e inúmeras experiências práticas baseadas nelas. A condição de possibilidade em todos os casos é a existência de organizações que se situem no campo de tensões entre o Estado e a Sociedade.

A denominada “sociedade civil” adquire aqui outra conotação. Não ape-la a um lugar prefixado na estrutura social, nem sequer a um mundo de vida institucionalizado através de direitos. As deficiências que existem na América Latina nesse plano reafirmam a validade da colocação de Rubem Fernandes no sentido de que, aqui, a sociedade civil é apenas “a ponta do *iceberg*”, tanto

como o discurso centrado no cidadão pode ser fonte de exclusão. Paradoxalmente, pois, tratar de recuperar o papel da sociedade na política e seu aporte à democracia no Estado parece exigir transcender inclusive a própria noção de sociedade “civil”.

A ampliação dos negociadores para um novo pacto de desenvolvimento supõe, em si, reconhecer que são relevantes tanto as organizações e os movimentos sociais criadores de sentido e propagadores de convicções práticas de interesse geral, como as organizações populares, os movimentos que lutam por identidades e os sujeitos individuais. Todos eles potencialmente fazem parte do “setor intermediário” entre o Estado e a sociedade. Todos eles, portanto, de forma direta e indireta, podem exercer um controle social sobre o Estado, apelando a soluções orgânicas ou a procedimentais.

Sabemos, no entanto, que a atualização de tais possibilidades não é automática. A desintegração social criada pelas políticas hegemônicas trabalha em oposição. Mas, por sua vez, a emergência atual de fortes tensões, como demonstram as evidências dos fatos, abre também espaços para o desdobramento de um associativismo crítico que, acolhendo as bandeiras da liberdade e da igualdade para todos, desafia as fontes de dominação onde quer que apareçam. A novidade que a nova conjuntura histórica introduz, neste sentido, é a possibilidade de conectar os valores da igualdade e da diversidade.

Neste sentido, é preciso reconhecer que a reivindicação da liberdade como valor supremo invade praticamente o debate contemporâneo e assinala o espírito da época. Em si, o fato de que o exercício da cidadania se alimente agora de uma subjetividade que se incorpora ao debate público lhe abre um espaço muito mais amplo, marcado por todas aquelas lutas nas quais está implícita a reivindicação da inclusão e da igualdade com a própria diversidade: ser, ao mesmo tempo, “diferentes e iguais”. Sugere-se, assim, um processo de redefinição da cidadania que desafia o princípio da igualdade formal, associando-se também à defesa de interesses e identidades segregados. Com isto, abre-se uma oportunidade de pluralizar o sistema político e propiciar uma reestruturação nas relações de poder que podem afirmar uma maior autonomia social.

## O SEGUNDO DESAFIO: A CO-PRODUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O processo de conformação de uma autoridade política de caráter plural é facilitado pela retração do Estado como organizador exclusivo da vida social. Sua ancoragem real, no entanto, não depende apenas da superação de mitos como os citados anteriormente, mas sim da medida em que as práticas



fundadas na solidariedade encontrem oportunidades de desdobramento. Aqui é onde toma especial relevância o denominado “Terceiro Setor” e sua expressão mais refinada: a entrega voluntária de atividades de tempo pessoal postas em comum com outros para realizar objetivos compartilhados. Neste sentido, é cada vez mais evidente que todas aquelas práticas de caráter voluntário são as que defendem interesses públicos através da gestão coletiva de seus membros, contribuem para desenvolver os fundamentos éticos da cidadania política, bem como para democratizar a sociedade civil. A responsabilidade pelo outro, a defesa de interesses coletivos, o desenvolvimento de relações simétricas e, por último, a atualização dos princípios de liberdade e igualdade para todos apontam para tais propósitos.

Mas além disso, a importância do Terceiro Setor é reforçada se considerarmos seu aporte ao desenvolvimento da auto-organização social na satisfação de necessidades públicas, que é a única que pode criar condições estáveis para a retirada do Estado de âmbitos associados à produção de bens públicos, *sem ferir os direitos sociais*.

A respeito deste último assunto, cabe uma breve parada, especialmente porque aqui está implicado de maneira direta o problema da redistribuição social que possibilita a conexão entre desenvolvimento e democracia, tema com o qual iniciamos a discussão.

É sabido que, expresso em termos esquemáticos, o Estado pode operar a favor da redistribuição da renda e da riqueza, seja através de transferências diretas aos setores mais vulneráveis e/ou por meio da provisão de serviços públicos que possibilitem a ampliação da cidadania social.

As políticas hegemônicas favorecem a focalização (quando o fazem, normalmente apenas com finalidades compensatórias) das primeiras e a privatização dos últimos. De fato, atualmente ganha espaço o impulso de uma “terceira onda de privatizações”: a dos serviços sociais, tendo em conta que a primeira onda esteve centrada em companhias comerciais e a segunda, em infra-estrutura. As razões que se utilizam para favorecer essa terceira onda são inúmeras; ainda que a mais usada seja, novamente, a suposta ineficiência do setor público. No entanto, as evidências empíricas que estão se acumulando a respeito não apenas sugerem que tal razão não pode ser colocada em termos absolutos, mas também que é preciso considerar que não é indiferente do ponto de vista da proteção e ampliação dos direitos cidadãos, *quem se encarrega da provisão dos serviços públicos*. O que fica insinuado com isso é que, desse ponto de vista, o problema não é apenas resguardar a responsabilidade do Estado no financiamento dos serviços sociais, mas sim assegurar-se de que os agentes encarregados pela sua provisão tenham, efetivamente, um caráter *público*.

Dessa perspectiva, é preciso considerar que o Terceiro Setor abre uma oportunidade para a ampliação dos direitos econômicos e sociais basicamente se considerarmos que remetem a ele todas aquelas práticas sociais orientadas ao *empowerment*\* dos setores mais vulneráveis (sobretudo através do desenvolvimento de suas capacidades para resolver problemas), assim como os esforços de auto-regulação social. Por outro lado, porque a propriedade que não é pública-estatal nem privada provê vantagens comparativas em relação ao Estado e ao mercado, particularmente no campo da produção de serviços sociais. Em si, além das vantagens óbvias associadas ao aporte de doações e trabalho voluntário, e à adaptabilidade aos públicos concernentes, as organizações sem fins lucrativos oferecem outra vantagem sobre os serviços onde o usuário não pode dispor de informação completa de sua qualidade. É a confiança e a ênfase na dedicação humana – envolvidas em seu carácter não-mercantilista –, valores que se revelam chaves como princípios de controle e administração e fatores da qualidade dos serviços públicos.

Entretanto, também nesse campo cabe alertar sobre algumas das condições para o desdobramento dessas vantagens. De fato, elas não constituem virtudes intrínsecas ao Terceiro Setor nem se apresentam da mesma forma entre os diferentes tipos de organizações que o representam. Além disso, são laços frágeis, ou seja, fáceis de enfraquecer ou desnaturalizar. Logo, também aqui se torna necessário evitar sua captura clientelista, sua burocratização e sua mercantilização e, sobretudo, assumir que seu desenvolvimento exige tratamentos diferenciais em relação ao Estado.

Em particular, se concordarmos que os serviços sociais podem ser mais bem prestados por entidades não-mercantis, é necessário manter a própria responsabilidade do Estado no co-financiamento dessas atividades, sobretudo se considerarmos que as tendências indicam a diminuição de outras fontes de aportes voluntários. Outra condição vincula-se à preservação da autonomia dos agentes sociais. A combinação de ambas as condições revela, por sua vez, tanto a importância de gerar novos esquemas de responsabilização mais baseadas na contratualidade do que em formas autorizativas, como a relevância do controle social exercido também sobre as atividades públicas não-estatais, de modo a contribuir para a sua própria democratização. Mas cada uma dessas questões abre, por sua vez, uma série de novos desafios.

Entre eles, é altamente provável que adquira uma crescente importância a necessidade de distinguir e, sobretudo, de preservar os diferentes tipos de responsabilidade pública, tendo em conta que as tendências hegemônicas

---

\* Termo inglês sem tradução para o português, significando dotar de poder, fortalecer determinado segmento da sociedade ou do Estado. (N. T.)

apontam não apenas para a diminuição do Estado, como também para a despolitização das organizações sociais. Neste sentido, o desafio é dobrado, ou triplicado: manter a responsabilidade pública do Estado sobre o bem-estar geral; assim como preservar a responsabilidade pública de caráter cívico das organizações sociais. Neste último aspecto, é preciso considerar que a contribuição do Terceiro Setor ao processo de construção da cidadania social está vinculada tanto às potencialidades que oferece seu caráter não-mercantil e não burocrático para o aumento da variedade e da qualidade dos serviços públicos, como à possibilidade de que se desdobrem seus papéis políticos, em particular de intermediação entre o Estado e as comunidades de base, e de *empowerment* destas.

Como tem sido crescentemente destacado: em última instância, o principal aporte do Terceiro Setor não se vincula a operações específicas, mas sim a valores. Para preservar esse tipo de aporte, será preciso prevenir os crescentes riscos de mercantilização do Terceiro Setor. Mas, além disso (e neste sentido é que se pode considerar que há um terceiro desafio), pode ser preciso discernir as atividades de colaboração com o Estado para a prestação de serviços públicos, das atividades mais estritamente políticas, que podem resultar inclusive num confronto com aquele. Preservar a heterogeneidade das organizações sociais, e, em particular, a não desnaturalização daquelas que se localizam no campo das tensões entre o Estado e a sociedade, pode ser, neste sentido, um crescente desafio no futuro.

## CONCLUSÕES

A partir do que foi exposto, parecem reforçar-se algumas conclusões que já começam a ocupar o debate público: não cabem concepções maniqueístas a respeito do Estado nem do mercado, assim como não é possível sustentar visões míticas da sociedade civil. Neste trabalho, temos nos referido ao primeiro e à última, procurando mostrar que o Estado precisa ser reconstruído e a sociedade civil precisa ser desenvolvida, de maneira tal que seja possível inaugurar um novo contrato social sobre bases de poder mais plurais. Quisemos, além disso, contribuir para mostrar que ambos os processos são, em grande medida, interdependentes e que assumi-los como tais, provavelmente, exige romper muitos dos mitos e dos falsos dilemas que nos têm dominado.

Certamente que a prevenção final necessariamente aponta para o reconhecimento de que esse campo está em disputa. Não somente porque um pacto para o desenvolvimento, baseado na pluralização dos negociadores, encontra ainda importantes forças opositoras, mas porque a despolitização

do social e a desvalorização do público sedimentam-se também nas próprias forças comprometidas com a transformação social.

Ao assumir tais questões, e desenvolvê-las, é possível que uma das principais limitações ao desenvolvimento, nossa incapacidade de construir relações de “parceria” sobre ele, possa começar a superar-se. A questão crucial neste sentido aqui assinalada é que se não for enfrentado o problema das relações assimétricas entre os diferentes sujeitos do desenvolvimento, não somente se torna difícil estabelecer reais sociedades de trabalho que envolvam a todos eles, como também se corre o risco de cair na “obscenidade”, ou seja, de “ficar fora de cena”; neste caso, nem mais nem menos que do próprio desenvolvimento.

# IO PARA UMA REINVENÇÃO SOLIDÁRIA E PARTICIPATIVA DO ESTADO

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

A questão da reforma do Estado é uma questão intrigante. Dos dois paradigmas de transformação social da modernidade – a revolução e o reformismo –, o primeiro foi pensado para ser exercido contra o Estado e o segundo, para ser exercido pelo Estado. Para o reformismo, o paradigma que acabou por dominar nos países centrais e que posteriormente veio a estender-se a todo o sistema mundial, a sociedade é a entidade problemática e, como tal, objeto de reforma. O Estado, esse, é a solução do problema, o sujeito da reforma. A primeira observação a fazer é, pois, que quando, como hoje acontece, o Estado se torna ele próprio problemático e se transforma em objeto de reforma, o que está verdadeiramente em causa é a crise do reformismo. Ou seja, a reforma do Estado é o outro lado da crise do reformismo. Esta observação conduz a uma outra, formulável como questão: se, durante a vigência do reformismo, o Estado foi o sujeito da reforma e a sociedade, o objeto, hoje, quando o Estado se constitui como objeto de reforma, quem é o sujeito da reforma? Será agora a vez da sociedade? E, nesse caso, quem na sociedade? Ou será o próprio Estado quem se auto-reforma? E, nesse caso, quem no Estado é o sujeito da reforma de que o Estado é objeto? Ou, ainda, será que a reforma do Estado põe em causa a distinção entre Estado e sociedade que até agora tem vigorado? Neste texto começarei por analisar o contexto social e político do movimento para a reforma do Estado. Indicarei depois brevemente as diferentes alternativas de reforma e seus promotores para me concentrar então no papel do chamado terceiro setor na reforma do Estado, especificando as condições que determinam o sentido político desse papel e da reforma em que ele se traduz.

Depois de um breve período em que pretendeu ser a via gradual, pacífica e legal para o socialismo, o reformismo, no seu sentido mais amplo, foi o processo político através do qual o movimento operário e seus aliados resistiram à redução da vida social à lei do valor, à lógica da acumulação e às regras do mercado por via da incorporação de uma institucionalidade que garantiu a sustentabilidade de interdependências não-mercantis, cooperativas, solidárias e voluntárias. Essa institucionalidade significou a vigência possível do interesse geral ou do interesse público numa sociedade capitalista, um interesse desdobrado em três grandes temas: a regulação da economia, a proteção social contra riscos sociais e a segurança contra a desordem e a violência. A institucionalidade reformista traduziu-se numa articulação específica entre os três princípios de regulação na modernidade: o princípio do Estado, o princípio do mercado e o princípio da comunidade. Estabeleceu-se um círculo virtuoso entre o princípio do Estado e o princípio do mercado de que ambos saíram reforçados, enquanto o princípio da comunidade, assente na obrigação política horizontal cidadão a cidadão, foi descaracterizado na medida em que o reconhecimento político da cooperação e a solidariedade entre cidadãos foi restringido às formas de cooperação e de solidariedade mediadas pelo Estado. Nesta nova articulação regulatória, o potencial caótico do mercado, que se manifestava sob a forma da questão social – anomia, exclusão social, desagregação familiar, violência –, foi mantido sob controle na medida em que a questão social entrou na agenda política pela mão da democracia e da cidadania social. Politizar a questão social significou submetê-la a critérios não-capitalistas, não para a eliminar, mas tão-só para a minorar e, nessa medida, manter sob controle o capitalismo enquanto consequência (a questão social) significou legitimá-lo enquanto causa. O Estado foi a arena política onde o capitalismo procurou realizar todas as suas potencialidades por via do reconhecimento dos seus limites. A forma política mais acabada do reformismo foi o Estado-Providência nos países centrais do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista nos países semiperiféricos e periféricos.

O reformismo assenta na idéia de que só é normal a mudança social que pode ser normalizada. A lógica da normalização deriva de uma simetria entre melhoria e repetição e os dispositivos da normalização são o direito, o sistema educativo e a identidade cultural. A repetição é a condição da ordem e a melhoria é a condição do progresso. As duas pertencem-se mutuamente e o ritmo da mudança social normal é determinado pela seqüência dos momentos de repetição e dos momentos de melhoria.

Há algo de paradoxal no reformismo: na medida em que uma dada condição social se repete, não melhora: e na medida em que melhora, não se repete. Esse paradoxo, longe de paralisar a política reformista, é a sua grande fonte de energia. É assim por duas razões principais. Por um lado, o caráter

fragmentário desigual e seletivo da mudança social normal confere-lhe grande opacidade, fazendo com que a mesma condição ou política seja por uns grupos sociais considerada repetição e, por outros, considerada melhoria; os conflitos entre estes grupos são o motor das reformas. Por outro lado, a ausência de uma direção global na mudança normal permite que os processos de mudança possam ser vistos quer como fenômenos de curto prazo, quer como manifestações de curto prazo de fenômenos de longo prazo. A indeterminação destas temporalidades reforça a inevitabilidade da mudança e, com ela, a legitimidade desta.

A opacidade e a indeterminação da mudança social normal operam ainda em outros três níveis, todos eles potenciadores da legitimidade do paradigma reformista. Em primeiro lugar, a articulação entre repetição e melhoria permite conceber a mudança social como um jogo de soma positiva em que os processos de inclusão social sobrepujam os da exclusão social; qualquer prova empírica em contrário, se, no limite, não puder ser refutada, tende a ser vista como um fenômeno transitório e reversível. Em segundo lugar, o caráter das medidas reformistas é intrinsecamente ambíguo, a natureza capitalista ou anticapitalista delas é, em princípio, contestável. Em terceiro lugar, a indeterminação e a opacidade das políticas reformistas conferem-lhes grande plasticidade e abstração, permitindo-lhe funcionar como modelos políticos credíveis em contextos sociais muito distintos; ao contrário das aparências e dos discursos, o paradigma da transformação reformista foi sempre mais internacional e transnacional que o paradigma da transformação revolucionária.

O papel central do Estado nacional na mudança social reformista desdobrou-se em três estratégias fundamentais: acumulação, confiança e legitimação. Através das estratégias de acumulação, o Estado garantiu a estabilidade da produção capitalista. Através das estratégias da confiança, o Estado garantiu a estabilidade das expectativas aos cidadãos ameaçados pelos riscos decorrentes das externalidades da acumulação capitalista, e da distanciação das ações técnicas em relação às suas conseqüências e, portanto, ao contexto imediato das interações humanas. Através das estratégias de hegemonia, o Estado garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e, nessa medida, garantiu a sua própria estabilidade, tanto enquanto entidade política como enquanto entidade administrativa.

Vejamus mais em detalhe o campo da intervenção social de cada uma das estratégias estatais, bem como o modo como em cada uma delas operam a simetria entre repetição e melhoria e os códigos binários de avaliação política. O campo de intervenção social da estratégia de acumulação é a mercantilização do trabalho de bens e serviços: o momento de repetição da mudança normal neste campo é a sustentabilidade da acumulação e o momento da melhoria, o crescimento econômico. A avaliação política pauta-se pelo cón-

go binário: promover o mercado/restringir o mercado. A estratégia da hegemonia abrange três campos sociais de intervenção. O primeiro campo é o da participação e da representação política, sendo o código binário: democrático/antidemocrático. Nela a repetição é a democracia liberal e a melhoria, a expansão dos direitos de cidadania. O segundo campo é o consumo social sujeito ao código binário justo/injusto. A repetição é a paz social, a melhoria, a equidade social. O terceiro campo é o consumo cultural, a educação e a comunicação de massa, sujeito ao código leal/desleal, em que o momento de repetição é a identidade cultural e o momento de melhoria, a distribuição do conhecimento e da informação. Finalmente, a estratégia de confiança abrange igualmente três campos de intervenção social. O primeiro é o dos riscos nas relações internacionais avaliados segundo o código amigo/inimigo. O momento de repetição é a soberania e a segurança nacionais e o momento de melhoria, a luta por melhorar a posição no sistema mundial. O segundo é o dos riscos das relações sociais (dos crimes aos acidentes), sujeito ao duplo código binário legal/ilegal, relevante/irrelevante. Nele a repetição é a ordem jurídica em vigor, e a melhoria, prevenção dos riscos e o aumento da capacidade repressiva. Finalmente, o terceiro campo é o dos riscos da tecnologia e dos acidentes ambientais, sujeito ao código binário: seguro/inseguro, previsível/imprevisível. O momento de repetição é o sistema de peritos e o de melhoria, o avanço tecnológico.

O paradigma reformista assenta em três pressupostos. Primeiro, os mecanismos de repetição e de melhoria operam eficazmente no âmbito do território nacional sem grande interferência externa nem grande turbulência interna. Segundo, a capacidade financeira do Estado assenta na sua capacidade reguladora e vice-versa, já que a segurança e o bem-estar social são obtidos pela produção em massa de produtos e serviços que têm a forma de mercadoria, ainda que não sejam distribuídos através do mercado. Terceiro, os riscos e os perigos que o Estado gere através das estratégias de confiança não ocorrem com grande frequência e, quando ocorrem, se dão numa escala adequada à intervenção política e administrativa do Estado.

Esses três pressupostos dependem, contudo, de um metapressuposto. Enquanto mudança social normal, o reformismo não é pensável sem o contraponto da mudança social anormal, ou seja, da revolução. Aliás, o mesmo vale para a revolução. A análise das grandes revoluções modernas mostra que todas elas recorrem ao reformismo como condição do seu êxito e consolidação. De fato, uma vez ocorrida a ruptura revolucionária, as primeiras medidas dos novos poderes foram invariavelmente as de se protegerem contra a eclosão de novas revoluções, para o que recorreram à lógica reformista da repetição e melhoria. Retrospectivamente, pois, as revoluções têm sido sempre o momento inaugural do reformismo, enquanto o reformismo só faz sen-



tido político enquanto processo pós-revolucionário. Mesmo quando o seu objetivo é prevenir a eclosão da revolução, a sua lógica opera por antecipação da situação pós-revolucionária.

## A CRISE DO REFORMISMO

Desde a década de 1980 temos vindo a assistir à crise do paradigma da mudança normal. A simetria entre repetição e melhoria perdeu-se; em vez dela, a repetição começou a ser vista como a única melhoria possível e, com isso, o jogo de soma positiva foi substituído pelo jogo de soma zero, e os processos de exclusão social passaram a dominar sobre os de inclusão social. Um a um, os pressupostos do reformismo foram postos em causa. O capitalismo global e o seu braço político, o Consenso de Washington, desestruturaram os espaços nacionais de conflito e negociação, minaram a capacidade financeira e reguladora do Estado, ao mesmo tempo que aumentaram a escala e a frequência dos riscos até uma e outra ultrapassarem os limiares de uma gestão nacional viável. A articulação entre as três estratégias do Estado – acumulação, hegemonia e confiança –, que presidem ao reformismo, entrou em processo de desagregação e foi paulatinamente substituída por uma outra dominada inteiramente pela estratégia de acumulação.

O Estado fraco, que emerge do Consenso de Washington, só é fraco no nível das estratégias de hegemonia e de confiança. No nível da estratégia de acumulação, é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado a gerir e a legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Não se trata, pois, da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado. Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global. A força do Estado, que no período do reformismo consistiu na capacidade do Estado em promover interdependências não-mercantis, passou a consistir na capacidade do Estado em submeter todas as interdependências à lógica mercantil. O mercado por si só está longe de o poder fazer sem correr o risco de ingovernabilidade.

Contudo, a crise do reformismo decorreu, antes de mais, da crise do seu metapressuposto, a pós-revolução. Com a queda do muro de Berlim, passamos de um período pós-revolucionário para um período pós-pós-revolucio-

nário. Fora do contexto político da pós-revolução, o reformismo deixou de fazer sentido. Deixou de ser possível porque deixou de ser necessário, e não o contrário. Enquanto não surgir no horizonte um outro momento revolucionário, não será inaugurado um novo paradigma reformista. O colapso da tensão entre repetição e melhoria, enquanto paradigma de transformação social e a conversão da repetição na única hipótese de melhoria possível, significa, sem dúvida, exclusão social e degradação da qualidade de vida da maioria, mas não significa estagnação. Trata-se de um movimento intenso, caótico, feito de superinclusões e de superexclusões, que não se deixa controlar pelo ritmo da repetição e melhoria. Não se trata de mudança normal, tampouco de mudança anormal. A questão da reforma é substituída pela questão da governabilidade. É o movimento de mudança social próprio de um período histórico que é demasiado prematuro para ser pré-revolucionário e demasiado tardio para ser pós-revolucionário. É esse o nosso período histórico.

### A primeira fase: o Estado irreformável

O reformismo, tal como a revolução, visou à transformação da sociedade. No caso do reformismo, forças sociais que o sustentaram usaram o Estado como instrumento de transformação social. Como cada intervenção do Estado na sociedade é também uma intervenção no próprio Estado, este transformou-se profundamente, sobretudo nos últimos cinquenta anos. O fim do reformismo social determinou o início do movimento para a sua reforma. Este movimento conheceu duas fases principais. A primeira assentou paradoxalmente na idéia de que o Estado é irreformável, é inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzi-lo ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado. O potencial de fracasso e de dano do Estado só pode ser reduzido com a diminuição de seu tamanho e de seu âmbito. É nesta fase que se retoma um debate que vinha já do século XIX sobre as funções do Estado. Distingue-se então entre as funções que lhe são exclusivas daquelas que ele foi tomando por usurpação ou concorrência de outras instâncias não estatais de regulação social, com a implicação de que o Estado deve ser confinado às suas funções exclusivas.

Essa fase do movimento da reforma do Estado iniciou-se com o Consenso de Washington e prolongou-se até os primeiros anos da década de 1990. Tal como o reformismo social foi um movimento global, desta vez impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais e pela ação concertada dos estados centrais, com recurso a dispositivos normativos e institucionais muito poderosos pela sua abstração e unidimensionalidade, tais como dívida externa, ajustamento estrutural, controle do déficit público e da inflação, privatização,

desregulamentação, ameaças de colapso iminente do Estado-Providência e sobretudo da segurança social, e a conseqüente redução drástica do consumo coletivo da proteção social etc. etc.

Esta primeira fase da reforma do Estado, a fase do Estado mínimo, atingiu o seu clímax com as convulsões políticas nos países comunistas da Europa Central e do Leste, mas foi aí também que os limites da sua lógica reformadora se começaram a manifestar. A emergência das máfias, a corrupção política generalizada e o colapso de alguns estados do chamado Terceiro Mundo vieram mostrar os dilemas do consenso do Estado fraco. É que, como a reforma do Estado tem de ser levada a cabo por ele próprio, só um Estado forte pode produzir eficazmente a sua fraqueza. Por outro lado, como toda a desregulamentação envolve regulamentação, o Estado, paradoxalmente, tem de intervir para deixar de intervir. Em face disto, começou a ser claro que o capitalismo global não pode dispensar a existência de estados fortes, ainda que a força estatal tenha de ser de um tipo muito diferente daquele que vigorou no período do reformismo e se traduziu no Estado-Providência e no Estado desenvolvimentista. Há, pois, que reconstruir essa nova força estatal. A questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade de Estado. Resolve-se, sim, pela construção de uma outra qualidade de Estado e para isso há que, ao contrário do que sucedeu na primeira fase, partir da idéia de que o Estado é reformável. É este o perfil geral da segunda fase do movimento da reforma do Estado, a fase em que nos encontramos. Só nesta fase o pêndulo do reformismo passa inequivocamente do reformismo social, a cargo do Estado, para o reformismo estatal, a cargo dos setores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado. Esta oscilação, aparentemente simétrica, esconde uma profunda assimetria. Enquanto o reformismo social, sendo um movimento transnacional, foi um movimento transnacional de baixa intensidade, já que ocorreu no espaço-tempo nacional – a sociedade nacional e o Estado-nação –, propulsionado por forças sociais e políticas nacionais, o reformismo estatal é um movimento transnacional de alta intensidade, uma vez que as forças que o promovem com mais convicção são elas próprias transnacionais. A sociedade nacional é agora o espaço-miniatura de uma arena social global. O Estado nacional, sobretudo na periferia do sistema mundial, é uma caixa de ressonância de forças que o transcendem.

## A Segunda fase: o Estado reformável

Esta segunda fase, de que me passarei a ocupar de seguida, é social e politicamente mais complexa do que a anterior. A primeira fase, a do Estado mínimo irreformável, foi totalmente dominada pela força e pelos interesses

do capitalismo global. Foi a fase áurea do neoliberalismo. Nos países centrais, o movimento sindical foi fustigado pela desagregação da legislação fordista e, rápida e violentamente, posto na defensiva. A esquerda marxista, que desde a década de 1960 procedera à crítica do Estado-Providência, sentiu-se desarmada para o defender e os novos movimentos sociais, ciosos da sua autonomia em relação ao Estado e interessados em áreas de intervenção social consideradas marginais pelo bloco corporativo que sustentava o Estado-Providência, não se sentiram mobilizados para defender o reformismo que este último protagonizava. Nos países semiperiféricos, o Estado desenvolvimentista tinha sido também, em muitos casos, um Estado autoritário e repressivo e as forças progressistas concentraram-se nas tarefas da transição democrática. Muitas das receitas neoliberais, porque desmantelavam o intervencionismo do Estado autoritário, passaram politicamente como contributos para o processo de democratização, beneficiando assim da legitimidade que este último granjeava, sobretudo entre o operariado industrial e as classes médias urbanas. Nos países periféricos, a desvalorização dos poucos produtos por eles colocados no comércio internacional, a dívida externa e o ajustamento estrutural transformaram o Estado numa entidade quase inviável, um lumpen-Estado à mercê da benevolência internacional.

A primeira fase do movimento de reforma do Estado foi, por estas razões, um período de pensamento único, de diagnósticos inequívocos e de terapias de choque. Os resultados “disfuncionais” que delas resultaram e as brechas que produziram no Consenso de Washington, a reorganização das forças progressistas que entretanto se verificou, e o fantasma da ingovernabilidade e o seu possível impacto nos países centrais por via da imigração, das epidemias ou do terrorismo, todos estes fatores contribuíram para que se abrisse numa segunda fase da reforma do Estado e que nesta fase fosse muito mais amplo o espectro político, mais profundas as controvérsias e mais credíveis as alternativas. Em termos de engenharia institucional, esta fase assenta em dois pilares fundamentais: a reforma do sistema jurídico e em especial do sistema judicial e o papel do chamado terceiro setor na reforma do Estado. Neste texto concentrar-me-ei neste segundo pilar.

## A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

“Terceiro setor” é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por

objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações de solidariedade social, organizações não-governamentais, organizações quasi-não-governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base etc. As designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. Em França é tradicional a designação de economia social; nos países anglo-saxônicos, fala-se de setor voluntário e de organizações não-lucrativas; enquanto nos países do chamado Terceiro Mundo domina a designação de organizações não-governamentais.

Nos países centrais, e em especial na Europa, o terceiro setor surgiu no século XIX como alternativa ao capitalismo, tendo raízes ideológicas heterogêneas que vão do socialismo, em suas múltiplas faces, ao cristianismo social e ao liberalismo, visando novas formas de organização de produção e de consumo que ora desafiavam frontalmente os princípios da economia política burguesa em ascensão, ora buscavam tão-só minimizar os custos humanos da Revolução Industrial, funcionando de modo compensatório e em contraciclo. Subjacente a todo este movimento, em que boa parte do operariado e das classes populares se reviu durante algum tempo, estava o propósito de combater o isolamento do indivíduo ante o Estado e a organização capitalista da produção e da sociedade. A idéia de autonomia associativa é, pois, matricial nesse movimento. É ela que organiza e articula todos os outros vetores normativos do movimento, como sejam a ajuda mútua, a cooperação, a solidariedade, a confiança, a educação para formas alternativas de produção, de consumo e, afinal, de vida.

Não cabe aqui fazer a história da economia social durante o nosso século. Se, por um lado, o movimento socialista e comunista cedo abandonou os preceitos e objetivos da economia social em favor de outros considerados mais avançados e mais eficazes na construção de uma alternativa ao capitalismo, por outro lado, em muitos países da Europa, as cooperativas, as mutualidades e as associações de solidariedade social consolidaram importantes intervenções complementares no domínio da proteção social, nomeadamente nas áreas da proteção previdencial, da saúde e da assistência social. Importante para a minha análise é o fato de, desde finais da década de 1970, se ter vindo a assistir nos países centrais à reemergência do terceiro setor ou da economia social. Não se trata de um mero regresso ao passado – alguns autores falam da “nova economia social” –, mas são evidentes no novo terceiro setor os ecos, as memórias e a cultura institucional do velho terceiro setor. Antes de me debruçar sobre o significado político desta reemergência, devo referir que uma das novidades mais notórias do novo terceiro setor é o fato

de ele ter emergido com igual pujança nos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial sob a forma de organizações não-governamentais, quer nacionais, quer transnacionais. Se em alguns destes países tais organizações resultaram da consolidação e, por vezes, do declínio dos novos movimentos sociais, em outros, sobretudo nos mais periféricos, o surto de tais organizações decorreu da mudança de estratégia dos países centrais no domínio da assistência internacional, a qual passou a ser canalizada preferencialmente para atores não estatais.

Não é fácil determinar o significado político da reemergência do terceiro setor. A heterogeneidade política que o caracteriza desde o século XIX é agora potenciada pelo fato de estar a emergir, tanto nos países centrais como nos países periféricos e, portanto, em contextos sociais e políticos muito distintos. A própria unidade de análise deste fenômeno é problemática, pois, se nos países centrais o terceiro setor parece ser o resultado de forças endógenas identificáveis no espaço nacional, em alguns países periféricos, sobretudo nos menos desenvolvidos, o terceiro setor é o efeito local de induções, quando não de pressões ou de interferências internacionais.

Muito em geral poderá dizer-se que a emergência do terceiro setor significa que, finalmente, o terceiro pilar da regulação social na modernidade ocidental, o princípio da comunidade, consegue destronar a hegemonia que os outros dois pilares, o princípio do Estado e o princípio do mercado, partilharam até agora com diferentes pesos relativos em diferentes períodos. O grande teorizador do princípio da comunidade foi Rousseau, que o concebeu como contraponto indispensável do princípio do Estado. Enquanto este último estabelecia a obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, o princípio da comunidade afirmava a obrigação política horizontal e solidária de cidadão a cidadão. Segundo ele, é esta a obrigação política originária, a que estabelece a inalienabilidade da soberania do povo de que deriva a obrigação política com o Estado.

A comunidade é assim concebida como um todo e é isso que explica as reservas de Rousseau às associações e corporações, podendo, aliás, por isso, parecer estranho que o invoque como patrono do princípio da comunidade. A verdade é que, para Rousseau, a comunidade é um todo e é como todo que deve ser salvaguardada. Para isso, é necessário eliminar todos os obstáculos às interações políticas entre cidadãos, uma vez que só destas pode emergir uma vontade geral não distorcida. Dada a sua concepção de soberania popular, Rousseau, ao contrário de Montesquieu em *L'Esprit des Loix*, não precisa de conceber as associações e as corporações como barreiras contra a tirania do Estado. Pelo contrário, Rousseau preocupa-se com a possibilidade de as associações e corporações se poderem transformar, elas próprias, em grupos poderosos e privilegiados capazes de distorcer a vontade geral em favor dos seus

interesses particulares. Por isso, propõe que, a haver associações, elas sejam pequenas, no maior número possível e que se evitem desigualdades de poder entre elas. Esta posição de Rousseau tem hoje uma atualidade renovada. No momento em que o terceiro setor é crescentemente invocado como um antídoto contra a privatização do Estado de Bem-Estar por grupos de interesse corporativos, é importante reter a advertência de Rousseau de que o terceiro setor pode ser ele próprio uma fonte de corporativismo.

O ressurgimento do terceiro setor neste fim de século pode ser lido como a oportunidade para o princípio da comunidade comprovar as suas vantagens comparativas em relação ao princípio do mercado e ao princípio do Estado, os quais terão falhado nas respectivas tentativas de hegemonizar a regulação social nos períodos anteriores, o princípio do mercado no período do capitalismo desorganizado ou capitalismo liberal, e o princípio do Estado no período do capitalismo organizado ou capitalismo fordista. Esta leitura peca, porém, por demasiado superficial. Em primeiro lugar, não é tão claro que estejamos perante um duplo falhanço, do Estado e do mercado; em segundo lugar, a existir tal falhanço, é ainda menos claro que o princípio da comunidade, depois de um século de marginalização e de colonização por parte do Estado e do mercado, tenha ainda a autonomia e a energia necessárias para protagonizar uma nova proposta de regulação social, mais justa, capaz de repor a equação entre regulação social e emancipação social que constitui a matriz originária da modernidade ocidental.

Quanto à primeira questão, não me parece que o princípio do mercado esteja a passar por qualquer crise. Ao contrário, o período atual pode ser visto como um período de hegemonia do mercado, não só sobre o Estado mas também sobre a comunidade, identificável na *hubris* com que a lógica empresarial do lucro tem vindo a permear áreas de sociedade civil até agora poupadas à incivilidade do mercado como, por exemplo, a cultura, a educação, a religião, a administração pública, a proteção social, a produção e gestão de sentimentos, atmosferas, emoções, ambientes, gostos, atrações, repulsas, impulsos. A mercantilização do modo de estar no mundo está a converter-se no único modo racional de estar no mundo mercantil.

Quanto ao princípio do Estado, é evidente que a crise do reformismo social ou do fordismo, central e periférico, representa uma crise das formas políticas estatais que dominaram no período anterior, o Estado do Bem-Estar no centro do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista na semiperiferia e periferia do sistema mundial. Mas não se trata de uma crise generalizada do Estado e muito menos de uma crise final como pretendem as teses mais extremistas da globalização. O caráter repressivo do Estado, o seu protagonismo nos processos de regionalização supranacional e de liberalização da economia mundial, a sua função previdencial facilitadora e protetora em relação a

empresas privadas que desempenham funções consideradas de interesse público, nada disto parece atravessar nenhuma crise. O que está em crise no Estado é o seu papel na promoção de intermediações não-mercantis entre cidadãos, nomeadamente através da política fiscal e das políticas sociais. A maior sintonia que tem vindo a ser exigida entre as estratégias de hegemonia e de confiança, por um lado, e as estratégias de acumulação, por outro, sob o domínio desta última, tem vindo a fortalecer todas as funções do Estado que contribuam para o fortalecimento do capitalismo global.

Como resulta de forma eloqüente do *World Development Report 1997* do Banco Mundial, estas funções estatais são cada vez mais importantes e exigem um Estado forte para as desempenhar. Do que se trata, pois, é de saber do impacto desta mudança de qualidade do Estado na produção dos quatro bens públicos que o Estado veio a assumir no período anterior, ou seja, a legitimidade, o bem-estar social e econômico, a segurança e a identidade cultural. Qualquer destes bens públicos assentou num modelo de regulação social, baseado numa articulação entre as diferentes estratégias estatais, que entretanto colapsou. Quando se fala hoje de reforma do Estado, os problemas que se põem são basicamente dois: (1) se esses bens são incontornáveis, e, (2) no caso de o serem, como vão ser produzidos no novo modelo de regulação no horizonte e na nova forma política em que ele se vai traduzir. É na resposta a estes dois problemas que a questão do terceiro setor surge com toda a acuidade. Portanto, ao abordá-lo, a primeira posição de partida é que o que está em causa é uma nova forma política do Estado.

Para determinar o contributo do terceiro setor neste domínio, temos então que responder à outra questão prévia acima referida: depois de décadas de marginalização e de colonização, que recursos dispõe o terceiro setor para contribuir credivelmente para a reforma do Estado? Para responder a esta questão, é útil passar em revista os debates principais que o terceiro setor tem suscitado nas duas últimas décadas. O Estado está sempre presente nesses debates, mas não com a centralidade que lhe atribuiremos na parte final deste texto.

Antes de mais, e como já referimos, é de salientar que os termos do debate divergem muito no espaço-tempo do sistema mundial. Nos países centrais, o contexto do debate a partir do fim da década de 1970 é basicamente a crise do Estado-Providência. A leitura neoliberal desta crise apontou para a privatização maciça dos serviços sociais do Estado, na segurança social, na saúde, na educação, na habitação. E, para além destes, dos próprios serviços de segurança pública e prisionais. A eficiência do mercado na gestão dos recursos foi considerada incontestável, em contraste com o funcionamento burocrático do Estado. A eficiência do mercado na gestão dos recursos colidia, no entanto, com a ineficiência (quando não, total perversidade) do mercado no



que respeita à equidade na distribuição dos recursos antes confiada ao Estado. Foram sobretudo as organizações sociais e políticas progressistas, ainda que desarmadas no que respeita à defesa da administração pública do Estado, que elas próprias tinham contestado, que conseguiram manter a tensão entre eficiência e equidade na agenda política. O terceiro setor surgiu então como o campo privilegiado para gerir essa tensão e gerar compromissos. O recurso ao terceiro setor num momento de grande turbulência institucional não deixa de ser surpreendente. É que, durante muito tempo, se pensou que uma das limitações do terceiro setor era a rigidez institucional das organizações que nele cabiam, ao tempo sobretudo cooperativas e mutualidades, uma rigidez que se adequaria mal aos desafios da mudança social acelerada. Esta rigidez, de resto, contrastava com a flexibilidade do mercado e do próprio Estado, dada a ductilidade do sistema jurídico para cobrir novas áreas de intervenção social. A partir da década de 1970, a rigidez institucional do terceiro setor parece ter desaparecido ou deixado de ser relevante e, segundo alguns autores, a popularidade do terceiro setor reside precisamente na sua plasticidade conceptual. Como dizem Anheier & Seibel (1990, p.8): “O leque amplo de atributos sociais e económicos, que cabem no termo ‘terceiro setor’, permite aos políticos servir-se daquelas partes ou aspectos do terceiro setor que apóiam a sua crítica e interpretação da crise do Estado de Bem-Estar”.

Esta ductilidade conceptual, que é politicamente útil, acaba por tornar difícil a sistematização da análise e as comparações internacionais e intersectoriais. Como diz Defourny (1992, p.46), “A variedade de soluções jurídicas, as dificuldades em encontrar termos equivalentes nas diferentes línguas, as diferentes tradições de associativismo e os diferentes contextos sociais, culturais e políticos ... [tudo isto faz que] o terceiro setor possa ser entendido internacionalmente como tendo ao mesmo tempo uma identidade bem definida e um modo flexível de dar expressão aos seus vários componentes dependendo das circunstâncias”.

Qualquer que seja a ambigüidade conceptual do terceiro setor, a verdade é que nos países centrais o ressurgimento do terceiro setor está ligado à crise do Estado-Providência. Isto significa que o terceiro setor não ressurge num contexto de lutas sociais e políticas avançadas que procuram substituir o Estado-Providência por formas de cooperação, solidariedade e participação mais desenvolvidas. Pelo contrário, ressurge no início de uma fase de retração de políticas progressistas em que os direitos humanos da terceira geração, os direitos económicos e sociais, conquistados pelas classes trabalhadoras depois de 1945, começam a ser postos em causa, a sua sustentabilidade questionada e a sua restrição considerada inevitável.

Isto significa que nos países centrais o ressurgimento de um terceiro setor autónomo, capaz de cumprir melhor que o Estado a dimensão social, não é

um processo político autônomo. É certo que as organizações do terceiro setor aproveitaram o momento político para reforçar as suas ações de *lobbying* junto do Estado e obter vantagens e concessões para o desenvolvimento da sua intervenção. Mas a verdade é que muitas das novas iniciativas do terceiro setor resultaram inicialmente de cooperativas de trabalhadores desempregados, do controle operário de empresas falidas ou abandonadas, de iniciativas locais para promover a reinserção de trabalhadores e famílias afetadas pela desindustrialização e pela reestruturação industrial etc. etc. A nova atração pelo terceiro setor resulta, assim, de um vazio ideológico provocado pela dupla crise da social democracia, que sustentava o reformismo social e o Estado-Providência, e do socialismo que durante décadas serviu, simultaneamente, de alternativa à social-democracia e de travão ao desmantelamento desta por parte das forças conservadoras.

Podemos, pois, concluir que nos países centrais o terceiro setor surge num contexto de crise, de expectativas descendentes a respeito da produção, por parte do Estado, dos quatro bens públicos acima referidos. Este contexto sugere que é grande o risco de o terceiro setor ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade – cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna –, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas obtidas no período anterior. Se esse for o caso, o terceiro setor converte-se rapidamente na “solução” de um problema irresolúvel e o mito do terceiro setor terá o mesmo destino que tiveram anteriormente o mito do Estado e o mito do mercado. Esta advertência, longe de minimizar as potencialidades do terceiro setor na construção de uma regulação social e política mais solidária e participativa, visa apenas significar que as oportunidades que se nos deparam neste domínio acontecem num contexto de grandes riscos.

Nos países periféricos e semiperiféricos, o contexto dos debates sobre o terceiro setor é muito diferente. Antes de mais, sobressai, a partir da década de 1970, o crescimento sem precedentes do terceiro setor, que aqui é conhecido pelo nome bem mais corrente de Organizações Não-Governamentais (ONGs). É de salientar também que este crescimento se deve menos à iniciativa nos países periféricos – no caso dos países semiperiféricos a situação é mais complexa – do que à iniciativa dos países centrais, das agências internacionais e das ONGs do Norte, os quais passaram a canalizar os seus fundos de ajuda ao desenvolvimento para atores sociais não-estatais. O contexto político aqui não é a crise do Estado-Providência, o qual não existe, mas, antes, o objetivo de criar o mercado e a sociedade civil através do provimento de serviços básicos que o Estado não está, e muitas vezes nunca esteve, em con-

dições de prestar. Entre 1975 e 1985, houve um aumento de 1.400% de assistência ao desenvolvimento canalizada para as ONGs (Fowler, 1991, p.55). No Nepal, as ONGs aumentaram de 220, em 1990, para 1.210, em 1993, enquanto na Tunísia cresceram de 1.886, em 1988, para 5.186, em 1991 (Hulme & Edwards, 1997, p.4). No Quênia, as ONGs controlam entre 30% e 40% das despesas de desenvolvimento e 40% das despesas de saúde (Ndegwa, 1994, p.23). Em Moçambique, os programas de emergência, a ajuda humanitária e outras atividades de desenvolvimento estão, em larguíssima medida, a cargo de ONGs transnacionais e agências internacionais que atuam em articulação com ONGs nacionais, as quais, em 1996, eram em número de 164. A visibilidade nacional e internacional das ONGs cresceu dramaticamente nos anos 90 com as Conferências da ONU, da Cimeira da Terra no Rio, em 1992, à Conferência de Mulheres em Beijing, em 1995.

Sendo muito diferentes os contextos políticos e operacionais do terceiro setor no centro e na periferia do sistema mundial, não surpreende que sejam igualmente distintos os temas de debate que o terceiro setor tem suscitado num e noutro caso. Há, obviamente, alguns pontos de comum nessa discussão e serão esses que eu privilegiarei. Quanto mais não seja, porque, por um lado, o ressurgimento do terceiro setor ocorre no contexto da expansão de uma ortodoxia transnacional, o neoliberalismo e o Consenso de Washington, e porque, por outro, uma parte do terceiro setor nos países centrais, as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, tem um papel decisivo na promoção, financiamento e operação das organizações não-governamentais nos países periféricos e semiperiféricos. Uma breve referência aos temas-debate esclarecer-nos-á sobre as condições para uma refundação ou reinvenção solidária e participativa do Estado e o papel do terceiro setor nela. Refiro quatro debates principais: localização estrutural entre o público e o privado; organização interna, transparência e responsabilização; redes nacionais e transnacionais; relações com o Estado.

*O debate sobre a localização estrutural do terceiro setor* centra-se à volta da questão de saber o que verdadeiramente o distingue dos setores tradicionais público e privado lucrativo, sendo certo que a distinção do terceiro setor se constrói a partir da combinação de características, tanto do setor público como do setor privado lucrativo. A motivação e a iniciativa da ação coletiva aproxima o terceiro setor do setor privado, ainda que no primeiro o motor da ação é a cooperação e a ajuda mútua, enquanto no segundo o motor da ação é o lucro. Este fato leva a atribuir ao terceiro setor uma eficiência gerencial semelhante à do setor privado capitalista. Mas, por outro lado, a ausência de motivo de lucro, a orientação para um interesse coletivo distinto do interesse privado, quer de quem presta o serviço ou contribui para ele, quer de quem o recebe, a gestão democrática e independente, uma distribuição de recursos

assente em valores humanos e não em valores de capital, todas estas características aproximam o terceiro setor do setor público estatal, e é com base nelas que o terceiro setor é usualmente creditado com a virtualidade de combinar eficiência com equidade.

Estas características são obviamente muito gerais e estão formuladas no nível de tipos-ideais. No plano empírico, as distinções são mais complexas. Em primeiro lugar, há organizações do terceiro setor que, pelo tipo de serviços que prestam ou produtos que produzem, estão muito mais próximas do setor privado do que do setor público. Por exemplo, as cooperativas de trabalhadores. Mas mesmo aqui há distinções a fazer. Enquanto as pequenas e médias cooperativas tendem a ser trabalho-intensivas, já que são muitas vezes o resultado do *downsizing* de empresas capitalistas, e a incentivar a participação dos trabalhadores na propriedade, na gestão e nos lucros, as grandes cooperativas são mais difíceis de distinguir das empresas capitalistas do mesmo tamanho, ainda que em geral pratiquem preços inferiores aos seus sócios e distribuam uma percentagem maior dos lucros. Por exemplo, no caso de organizações mutualistas, a lógica de seguro que vigora é bastante distinta da do seguro privado. Para além de os gastos correntes tenderem a ser baixos, privilegia-se a solidariedade entre os segurados de modo a que os segurados de baixo risco contribuam para os seguros dos segurados de alto risco. Acresce que, por exemplo no caso de Portugal, diferentemente do que se passa nas empresas seguradoras ou gestoras de fundos de pensões, cada associado mutualista – e independentemente do montante e número de modalidades subscritas – tem o mesmo direito e dever de participar nas assembléias gerais e de eleger e ser eleito para os corpos diretivos da associação.

Outras organizações do terceiro setor dedicam-se a atividades ou prestam serviços que não podem ser adequadamente expressos em dinheiro, desde o trabalho humanitário e a ajuda de emergência à educação popular. Trata-se de organizações que no *continuum* entre os pólos privado lucrativo e público estão mais próximas do pólo público. Nos países centrais e semi-periféricos, estas organizações tendem a prestar serviços anteriormente prestados pelo Estado, enquanto nos países periféricos prestam serviços que, anteriormente, ou não eram prestados, ou eram prestados pelas comunidades. Neste domínio é interessante o papel das associações de crédito, crédito informal ou crédito rotativo que, muitas vezes, não são mais que uma expressão organizativa, mais formal, de mecanismos de crédito mútuo entre classes populares, tanto rurais como urbanas.

A localização estrutural do terceiro setor torna-se ainda mais complexa no caso de organizações que, embora cumpram o formato legal do terceiro setor, nada têm a ver com a filosofia que lhe serve de base, quer porque se trata de organizações de fachada, cuja lógica é basicamente o lucro, mas que

se organizam sob a forma de terceiro setor para facilitar aprovação, obter subsídios, ter acesso a crédito ou a benefícios fiscais. Há ainda organizações dualistas com seções que funcionam segundo uma lógica solidarista ou mutualista e outras, segundo uma lógica capitalista. O debate acerca da localização estrutural do terceiro setor serve para especificar as condições sob as quais o terceiro setor pode contribuir para a reforma do Estado. O que está em causa na discussão sobre a localização estrutural do terceiro setor é a reformulação dos limites entre o público e o privado e, com ele, a estruturação da esfera pública e da qualidade democrática desta, sobretudo no que respeita às classes médias baixas e aos excluídos e marginalizados que tendem a ser grupos sociais abrangidos pelas ações das organizações do terceiro setor.

*O segundo debate refere-se à organização interna, transparência e responsabilização.* A variedade das organizações que cabem dentro do terceiro setor é enorme. Se algumas dispõem de uma organização altamente formalizada, outras são bastante informais; se umas dispõem de membros e restringem a sua atividade a estes, outras não têm membros ou, se os têm, não restringem a eles a sua atividade, estando voltadas para a prestação de serviços a toda a comunidade. A gênese da organização tem neste domínio uma importância crucial. Nos países centrais é importante distinguir as organizações que se mantêm em atividade desde há muitas décadas, das que surgiram no contexto político dos anos 70. As primeiras, em geral, de origem operária e/ou filantrópica ou, ainda, religiosa, tendem a ser organizações de membros, com estilos de atuação e de organização altamente formalizados, enquanto as segundas decorrem de reestruturações recentes da economia global, e restringem a sua ação aos membros, ou são o resultado da evolução dos novos movimentos sociais e atuam para além dos seus membros através de estruturas leves e descentralizadas e modos de atuação informais.

A estrutura interna das organizações varia muito em termos de democracia interna, participação e transparência. Nos países periféricos e semiperiféricos os padrões normativos de organização são decisivamente afetados pelas fontes de financiamento das suas atividades, quase sempre doadores estrangeiros, e pelas condições postas pelos doadores quanto à orientação, gestão e responsabilização da atividade das organizações. Nestes casos, tende a gerar-se um conflito que, pela sua pertinácia, podemos designar por estrutural, o conflito entre o que poderíamos chamar a responsabilização ascendente e a responsabilização descendente. A primeira, a responsabilização ascendente é a prestação de contas e a satisfação das exigências postas pelos doadores internacionais que, por vezes, são eles próprios organizações não-governamentais. Como a satisfação de tais exigências é normalmente condição da continuação de financiamento, a responsabilização ascendente converte-se num poderoso fator condicionante das prioridades e orientação da atuação das

organizações dependentes. A autonomia em relação aos estados nacionais é muitas vezes obtida à custa da dependência em relação aos doadores estrangeiros.

A responsabilização ascendente choca freqüentemente com a responsabilização descendente, ou seja, a consideração das aspirações, prioridades e orientações dos membros das organizações ou das populações por elas servidas perante as quais as organizações devem igualmente ser responsáveis. Sempre que há conflito, as organizações vêem-se na contingência de buscar compromissos que, ora privilegiam uma, ora privilegiam outra das responsabilizações. Em casos extremos, a sujeição aos doadores aliena a organização do seu público ou da sua base, e vice-versa, uma prioridade total dada a estes últimos pode envolver a alienação do doador. Os conflitos de responsabilização acabam sempre, por uma ou outra via, por condicionar a democracia interna, a participação e a transparência das organizações.

Nos países periféricos a questão da responsabilização descendente assume uma outra faceta muito importante, não diretamente vinculada a conflitos com a responsabilização ascendente. Trata-se da sobreposição das organizações formais às redes informais de solidariedade e de ajuda mútua que caracterizam ancestralmente as sociedades rurais. É que nestes países o terceiro setor representa um princípio da comunidade “derivado”; relativamente artificial e débil em relação às vivências, estruturas e práticas comunitárias tradicionais. Nestas condições, é fácil criar-se distância entre as organizações e as comunidades, e, com ela, os recursos das primeiras transformarem-se em exercícios de benevolência repressiva mais ou menos paternalista sobre as segundas. Nos países centrais os conflitos de responsabilização também existem, mas surgem por outras vias. A responsabilização ascendente é aqui a responsabilização perante o Estado, perante a Igreja, perante as elites locais que se apropriaram formal ou informalmente das organizações. Quando tais elites provêm de setores religiosos conservadores, como é o caso, em Portugal, de muitas instituições particulares de solidariedade social, é particularmente grande o perigo de a autonomia externa das organizações ser a outra face do autoritarismo interno. Nessas situações, os direitos dos membros ou das populações beneficiadas transformam-se em benevolência repressiva, a liberdade em subversão e a participação em sujeição. Por estes e outros mecanismos, se as exigências de democracia interna, participação e transparência não forem levadas muito a sério, o terceiro setor pode facilmente transformar-se numa forma de despotismo descentralizado. A transformação dos membros ou beneficiários das associações em clientes ou consumidores, sobretudo quando se trata de grupos sociais vulneráveis, não atenua o perigo do autoritarismo e pode até reforçá-lo.

O terceiro debate incide sobre *os tipos de relações entre as organizações do terceiro setor* e seu impacto no fortalecimento do setor no seu conjunto. Em geral, o que está em causa é a superação do quase-dilema que atravessa o terceiro setor. É que sendo os objetivos deste de tipo universalista, público ou coletivo, o fato é que as interações cooperativas que instauram são sempre confinadas, quer em termos do setor e do âmbito da atividade, quer em termos da população ou da base social abrangidas. O estabelecimento de uniões, associações, federações, confederações ou redes entre as organizações é uma forma de compatibilizar a vocação universalista com a prática particularista, maximizando a vocação sem descaracterizar a natureza da ação.

Também este debate tem dois contextos principais: um, nos países centrais, e outro, nos países periféricos e semiperiféricos. Nos países centrais, o debate principal incide nos modos de conquistar economias de escala, sobretudo nos setores que mais diretamente competem com o setor capitalista, sem descaracterizar a filosofia de base e a democracia interna, nem eliminar a especificidade própria de cada uma das organizações e sua base social. Nos países periféricos e semiperiféricos, o debate principal tem incidido nas relações entre as ONGs destes países e as ONGs dos países centrais. Estas relações são cruciais como referi acima, e na medida em que se pautarem por regras que respeitem a autonomia e a integridade das diferentes organizações envolvidas, são o cimento com que se constroem as formas de globalização contra-hegemônica. Chamo globalização contra-hegemônica a articulação transnacional de movimentos, associações e organizações que defendem interesses e grupos subalternizados ou marginalizados pelo capitalismo global. A globalização contra-hegemônica é fundamental para organizar e disseminar estratégias políticas eficazes, criar alternativas ao comércio livre por via de iniciativas de comércio justo e garantir o acesso das ONGs dos países periféricos ao conhecimento técnico e às redes políticas onde emergem as políticas hegemônicas que afetam estes países.

Estas relações têm vindo a mudar nos últimos anos devido a dois fatores: por um lado, o fato de a ajuda internacional ter vindo a perder prioridade política nos países centrais, sobretudo a ajuda que não é de emergência, vocacionada para objetivos estruturais de investimento social e político; por outro, o fato de doadores estatais ou não-estatais terem vindo a dispensar a intermediação das ONGs dos seus países nas suas relações com as ONGs dos países periféricos (Hulme & Edwards, 1997).

Os debates a respeito das relações e redes no interior do terceiro setor, tanto de âmbito nacional como de âmbito internacional, são importantes porque neles se cruzam perspectivas contraditórias que ora transformam o terceiro setor numa força de combate e resistência contra as relações de poder autoritárias e desiguais que caracterizam o sistema mundial, ora fazem do

terceiro setor um instrumento dócil, disfarçadamente benevolente, dessas mesmas relações.

O quarto e último debate diz respeito às *relações entre o terceiro setor e o Estado nacional*, o debate que mais nos interessa no presente contexto. Como já referi, historicamente o terceiro setor emergiu cioso da sua autonomia em relação ao Estado e cultivou uma postura política de distanciamento quando não hostilidade perante o Estado. Nos países centrais, se, por um lado, a consolidação do Estado-Providência esvaziou ou bloqueou de algum modo as potencialidades de desenvolvimento do terceiro setor, por outro, os processos democráticos que sustentaram o Estado-Providência permitiram que o terceiro setor mantivesse a sua autonomia, ao mesmo tempo que tornaram possíveis relações de menor distância e de maior cooperação entre o Estado e o terceiro setor. Em muitos países, o terceiro setor, muitas vezes ligado aos sindicatos, foi objeto de políticas de diferenciação positiva e pôde consolidar parcerias significativas com o Estado no domínio das políticas sociais. No caso das mutualidades, realce-se a delegação, por parte do Estado, da gestão de regimes de proteção social, como na Bélgica, onde as mutualidades gerem o seguro obrigatório doença-invalididez; na Holanda, onde gerem o seguro doença básico e obrigatório dos trabalhadores e pensionistas com rendimento inferior a determinado montante; na França, onde as mutualidades asseguram os cuidados de saúde dos funcionários públicos, dos estudantes, dos trabalhadores independentes e gerem a proteção social dos trabalhadores agrícolas; ou na Espanha, onde gerem a proteção nos acidentes de trabalho.

Nos países periféricos e semiperiféricos, as limitações do Estado-Providência, as vicissitudes da democracia – quase sempre de baixa intensidade e interrompida por períodos mais ou menos longos de ditadura – e os próprios processos que deram origem ao terceiro setor fizeram que as relações entre este e o Estado fossem muito mais instáveis e problemáticas: da proibição ou forte limitação da atuação das organizações até a conversão destas em meros apêndices ou instrumentos da ação estatal. A questão central é a de determinar o papel do terceiro setor nas políticas públicas e, como veremos a seguir, tal depende tanto do próprio terceiro setor como do Estado, como ainda do contexto internacional em que um e outro operam, da cultura política dominante e das formas e níveis de mobilização e de organização social.

Tal papel pode limitar-se à execução de políticas públicas, mas pode também envolver a escolha das políticas e, em última instância, a formação da própria agenda política (Thomas, 1996), e pode ser exercido tanto por via da complementaridade como por via da confrontação com o Estado. Bebbington & Farrington (1993, p.212-5) distinguem três tipos de relações possíveis: o terceiro setor enquanto instrumento do Estado; o terceiro setor enquanto amplificador de programas estatais; o terceiro setor enquanto parceiro nas



estruturas de poder e de coordenação. Na última década, a situação nos países periféricos tem criado grandes turbulências nas relações entre o Estado e o terceiro setor. Se é verdade que tradicionalmente o problema principal foi o de preservar a autonomia e a integridade das organizações e o de lutar para que o seu papel não se limitasse à execução das políticas e pudessem ter uma voz na formulação destas, hoje o virtual colapso de alguns países faz que o problema se tenha invertido e seja agora o de preservar a autonomia e mesmo a soberania do Estado ante as ONGs transnacionais, e o de garantir a participação do Estado não só na execução, como também na própria formulação das políticas sociais adoptadas pelas organizações e agências no seu território.

Daqui decorre que as relações entre o Estado e o terceiro setor, além de variarem muito dentro do sistema mundial, são complexas e instáveis. Esta verificação é importante quando indagamos sobre a participação do terceiro setor na reforma do Estado, o que passamos a fazer.

## A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

Como referi atrás, a segunda fase da reforma do Estado, em que nos encontramos, é uma fase muito complexa e conflitual. Sob a mesma designação, reinvenção do Estado, acolhem-se duas concepções diametralmente opostas que designarei por Estado-empresário e Estado-novíssimo-movimento-social.

A primeira concepção, Estado-empresário, tem muitas afinidades com a filosofia política que dominou a primeira fase da reforma do Estado, a fase do Estado irreformável, e traduz-se em duas recomendações básicas: privatizar todas as funções que o Estado não tem de desempenhar com exclusividade; submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviço aos consumidores próprios do mundo empresarial. A filosofia política que lhe subjaz consiste na busca de uma nova e mais íntima articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado sob a égide deste último. A formulação mais conhecida e mediática desta concepção é o livro *Reinventing Government* de David Osborne & Ted Gaebler, publicado em 1992, que serviu de base à reforma da administração pública da Administração Clinton apresentada pelo vice-presidente Al Gore no "Gore Report" de 1993. Esta mesma concepção, com alguns matizes, subjaz às propostas de reforma do Estado avançadas pelo Banco Mundial nos últimos anos.

A segunda concepção, o Estado-novíssimo-movimento-social, assenta na idéia de que perante a *hubris* avassaladora do princípio do mercado, nem o princípio do Estado, nem o princípio da comunidade podem isoladamente garantir a sustentabilidade de interdependências não-mercantis, sem as quais a vida em sociedade se converte numa forma de fascismo societal. Propõe assim uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade sob a égide deste último. Ao contrário da primeira concepção, que explora os isomorfismos entre o mercado e o Estado, esta concepção explora os isomorfismos entre a comunidade e o Estado.

Pode causar estranheza conceber o Estado como o novíssimo movimento social. Quero, com isto, significar que as transformações por que está a passar o Estado tornam obsoletas tanto a teoria liberal como a teoria marxista do Estado, e a tal ponto que, transitariamente pelo menos, o Estado pode ser mais adequadamente analisado a partir de perspectivas teóricas que antes foram utilizadas para analisar os processos de resistência ou de autonomia em relação ao Estado. A pretensa inevitabilidade dos imperativos neoliberais tem vindo a afetar de modo irreversível o âmbito e a forma do poder de regulação social do Estado. Não se trata de um regresso ao passado, uma vez que a desestabilização da regulação social pós-liberal só pode ser levada a cabo por um Estado pós-liberal. Por meio dela, cria-se o anti-Estado dentro do próprio Estado. Em verdade, trata-se menos de desestabilizar a regulação social do que de despolitizar o Estado. Do meu ponto de vista, estas transformações são tão profundas que, sob a mesma designação de Estado, está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não-estatais, nacionais, locais e globais. Esta nova organização política não tem centro e a coordenação do Estado funciona como imaginação do centro. A regulação social que emerge desta nova forma política é muito mais ampla e férrea que a regulação protagonizada pelo Estado no período anterior, mas como é também muito mais fragmentada e heterogênea, quer quanto às suas fontes, quer quanto à sua lógica, é facilmente dissimulada como desregulação social. Aliás, boa parte da nova regulação social ocorre por subcontratação política com diferentes grupos e agentes em competição, veiculando diferentes concepções dos bens públicos e do interesse geral.

Neste novo marco político, o Estado torna-se ele próprio uma relação política parcelar e fraturada, pouco coerente, do ponto de vista institucional e burocrático, campo de uma luta política menos codificada e regulada que a luta política convencional. Esta descentração do Estado significa menos o enfraquecimento do Estado do que a mudança da qualidade da sua força. Se é certo que o Estado perde o controle da regulação social, ganha o controle

da meta-regulação, ou seja, da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal. A natureza, o perfil e a orientação política do controle da meta-regulação são agora os objetos principais da luta política, a qual ocorre num espaço público muito mais amplo que o espaço público estatal, um espaço público não-estatal de que o Estado é apenas um componente, ainda que um componente privilegiado. As lutas pela democratização deste espaço público têm assim um duplo objetivo: a democratização da meta-regulação e a democratização interna dos agentes não-estatais de regulação. Nesta nova configuração política, a máscara liberal do Estado como portador do interesse geral cai definitivamente. O Estado é um interesse setorial *sui generis* cuja especificidade consiste em assegurar as regras do jogo entre interesses setoriais. Enquanto sujeito político, o Estado passa a caracterizar-se mais pela sua emergência do que pela sua coerência. Daí o ser adequado concebê-lo como novíssimo movimento social. Esta concepção traduz-se nas seguintes posições fundamentais:

1 Os conflitos de interesse corporativos que configuram o espaço público, quer do Estado de Bem-Estar, quer do Estado desenvolvimentista, são hoje liliputianos quando comparados com os conflitos entre os interesses setoriais que competem agora pela conquista do espaço público não-estatal. O âmbito destes extravasa do espaço-tempo nacional, as desigualdades entre eles são enormes e as regras do jogo estão em constante turbulência;

2 A descentração do Estado na regulação social neutralizou as virtualidades distributivas da democracia representativa e com isso esta passou a poder coexistir, mais ou menos pacificamente, com formas de sociabilidade fascista que simultaneamente agravam as condições de vida da maioria e trivializam tal agravamento em nome de imperativos transnacionais;

3 Nestas condições, o regime político democrático, porque confinado ao Estado, deixou de poder garantir a democraticidade das relações políticas no espaço público não-estatal. A luta antifascista passa assim a ser parte integrante do combate político no Estado democrático, o que só é possível mediante a articulação entre democracia representativa e democracia participativa;

4 Nas novas condições, a luta antifascista consiste na estabilização mínima das expectativas das classes populares que o Estado deixou de poder garantir ao perder o controle da regulação social. Tal estabilização exige uma nova articulação entre o princípio do Estado e o princípio da comunidade que potencie os isomorfismos entre eles.

É nesta articulação que o terceiro setor emerge com uma potencial força antifascista no espaço público não-estatal. Seria, no entanto, inadequado pensar

que o terceiro setor, só por si, se transforme por esta via num agente de reforma democrática do Estado. Pelo contrário, entregue a si próprio, o terceiro setor pode contemporizar facilmente, quer com o autoritarismo do Estado, quer com o autoritarismo do mercado. Mais, na ausência de uma ação política democrática, incidindo simultaneamente sobre o Estado e o terceiro setor, pode facilmente passar por transição democrática, o que não é mais do que a passagem de um autoritarismo centralizado para um autoritarismo descentralizado.

Só uma reforma simultânea do Estado e do terceiro setor, por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do potencial democratizante de cada um deles ante os fascismos pluralistas que se pretendem apropriar do espaço público não-estatal. Só assim os isomorfismos normativos entre o Estado e o terceiro setor – tais como a cooperação, a solidariedade, a democracia e a prioridade das pessoas sobre o capital – poderão ser credibilizados politicamente.

O que há de novo na situação atual é que a fragilização da obrigação política vertical entre Estado e cidadão faz que ela não possa garantir, só por si, a realização destes valores, a qual, embora sempre precários nas sociedades capitalistas, foi, no entanto, suficiente para garantir a legitimidade mínima do Estado. Portanto, ao contrário do que aconteceu com o Estado-Providência, a obrigação política vertical, para se sustentar politicamente, não pode dispensar o concurso da obrigação política horizontal que subjaz ao princípio da comunidade. Mas, por outro lado, embora a obrigação política horizontal se reconheça em valores semelhantes ou isomórficos aos da obrigação política vertical, faz assentá-los, ao contrário desta última, não no conceito de cidadania, mas no conceito de comunidade. Ora, as mesmas condições que fragilizam o primeiro e a obrigação política que o sustenta fragilizam igualmente o segundo. De fato, a pujança avassaladora do princípio do mercado impulsionada pelo capitalismo global põe em perigo todas as interdependências não-mercantis, sejam elas geradas no contexto da cidadania ou no contexto da comunidade. Por isso, para lhes fazer frente é necessário uma nova congruência entre cidadania e comunidade. É aí que reside a reinvenção solidária e participativa do Estado.

Este projeto político assenta numa dupla tarefa: refundar democraticamente a administração pública e refundar democraticamente o terceiro setor. Farei a seguir algumas breves referências a cada uma delas.

*A refundação democrática da administração pública* está nos antípodas da proposta do Estado-empresário, nomeadamente na formulação que lhe foi dada por Osborne & Gaebler (1992). Como um dos mitos principais da cultura política americana é o Estado ser um obstáculo à economia, não surpreende que as propostas do Estado-empresário, aparentemente destinadas a

revigorar a administração pública, tenham redundado num ataque global a esta, fragilizando ainda mais a sua legitimidade na sociedade americana. A noção de empresa ocupa hoje uma posição hegemônica no discurso contemporâneo sobre a reforma organizacional (Du Gay, 1996, p.155) e, de par com ela, a noção de contratualização das relações institucionais. Não restam dúvidas de que a reconceptualização do governo e do serviço público em termos de formas empresariais envolve a reimaginação do social como uma forma do econômico (Gordon, 1991, p.42-5).

Assim, para Osborne & Gaebler (1992, p.10), o governo deve ser uma empresa que promove a concorrência entre os serviços públicos; centrado em objetivos e resultados mais do que na obediência a regras, deve preocupar-se mais em obter recursos do que em gastá-los; deve transformar os cidadãos em consumidores, descentralizando o poder segundo mecanismos de mercado em vez de mecanismos burocráticos. O modelo burocrático é considerado inadequado na era da informação, do mercado global, da economia baseada no conhecimento, e é, além disso, demasiado lento e impessoal no cumprimento dos seus objetivos.

A crítica da burocracia não nasceu com a proposta do Estado-empresário e há de certamente subsistir depois desta ter deixado a ribalta. O que há de específico na crítica atual é a recusa em reconhecer que muitos dos defeitos da burocracia resultaram de decisões que visavam atingir objetivos políticos democráticos, tais como a neutralização de poderes fáticos, a equidade, a probidade e a previsibilidade das decisões e dos decisores, a acessibilidade e a independência dos serviços etc. etc. O não reconhecimento destes objetivos dispensa a crítica de se posicionar perante eles e, conseqüentemente, de investigar a capacidade da gestão empresarial para os realizar. Nestas condições, a crítica da burocracia, em vez de incidir na análise dos mecanismos que desviaram a administração pública desses objetivos, corre o risco de transformar estes últimos em custos de transação que é preciso minimizar ou mesmo eliminar em nome da eficiência, arvorada em critério último ou único de gestão do Estado.

Ficam assim por responder questões que, do ponto de vista da concepção que aqui perfilho, são fundamentais: como compatibilizar eficiência com equidade e democracia? Como garantir a independência de funcionários quando a qualidade do seu desempenho depende exclusivamente da avaliação dos consumidores dos seus serviços? Como neutralizar as diferenças de poder entre consumidores? Qual a sorte dos consumidores insolventes ou daqueles que não têm poder para se defenderem de maus desempenhos burocráticos? Quais os limites à concorrência entre serviços públicos? Onde é que a luta pelos resultados se transforma em novas formas de privatização do Estado, quando não de corrupção? Como é que, em clima de instabilidade, discricio-

naridade e concorrência é possível estabilizar as expectativas dos cidadãos a respeito de cada um dos quatro bens públicos – legitimidade política, bem-estar social, segurança e identidade cultural?

É para responder a estas questões que se formula o objetivo da refundação democrática da administração pública. O papel do terceiro setor na prossecução deste objetivo é crucial, mas, ao contrário do que pode parecer, a nova articulação entre o Estado e o terceiro setor não implica necessariamente a complementaridade entre um e outro e, muito menos, a substituição de um pelo outro. Dependendo do contexto político, essa articulação pode consistir mesmo na confrontação ou oposição. Uma das ilustrações mais recentes e elucidativas é a luta que as Organizações Não-Governamentais do Quênia têm vindo a travar desde 1990 contra o governo queniano apostado em promulgar legislação a fim de sujeitar a atividade das ONGs ao controle político do Estado. Unidas em rede e com o apoio dos países doadores e de ONGs transnacionais, obrigaram o Estado queniano a sucessivas revisões da lei, abrindo novos espaços para a atuação autônoma das ONGs, o que, no contexto político do Quênia, significa novos espaços de exercício democrático. Mas a articulação por via da confrontação não tem de limitar-se aos casos de estados autoritários, não-democráticos. Mesmo nos estados democráticos, a confrontação, sobretudo quando visa forçar a abertura de espaços de democracia participativa em situações de democracia representativa de baixa intensidade, pode ser a forma mais eficaz de o terceiro setor contribuir para a reforma solidária e participativa do Estado.

A complementaridade entre o terceiro setor e o Estado é, nos países democráticos, a outra grande via de criação de um espaço público não-estatal. Para isso, no entanto, é necessário distinguir entre complementaridade e substituição. A substituição assenta na distinção entre funções exclusivas e funções não-exclusivas do Estado que, por vezes, se designam por funções sociais deste. Por detrás desta distinção está a idéia de que, sempre que o Estado não demonstre ter uma vantagem comparativa, deve ser substituído no exercício das funções não-exclusivas por instituições privadas mercantis ou do terceiro setor. Esta distinção é altamente problemática, sobretudo porque a análise da gênese do Estado moderno revela que nenhuma das funções do Estado foi originariamente exclusiva dele; a exclusividade do exercício de funções foi sempre o resultado de uma luta política. Não havendo funções essencialmente exclusivas, não há, por implicação, funções essencialmente não-exclusivas.

Em vez desta distinção, é preferível partir dos quatro bens públicos que tenho vindo a mencionar – a legitimidade, o bem-estar, a segurança e a identidade – e investigar que tipo de articulações entre o Estado e o terceiro setor, que novas constelações políticas híbridas podem ser construídas em cada um

deles. As condições divergem segundo os bens públicos, mas em nenhum deles a complementaridade ou a confrontação pode redundar em substituição, uma vez que só o princípio do Estado pode garantir um pacto político de inclusão assente na cidadania. Do ponto de vista da nova teoria democrática, é tão importante reconhecer os limites do Estado na sustentação efetiva deste pacto como a sua insubstituíbilidade na definição das regras de jogo e da lógica política que o deve informar. Na busca de uma articulação virtuosa entre a lógica da reciprocidade própria do princípio da comunidade e a lógica da cidadania própria do princípio do Estado desenham-se os caminhos de uma política progressista neste fim de século. O Estado-novíssimo-movimento-social é o fundamento e a orientação de uma luta política que visa transformar a cidadania abstrata, facilmente falsificável e inconseqüente, num exercício de reciprocidade concreta.

Mas para que tal luta tenha alguma possibilidade de êxito é necessário que a tarefa da refundação democrática da administração pública seja complementada pela tarefa da *refundação democrática do terceiro setor*. A revisão breve dos debates principais sobre o terceiro setor, feita acima, é reveladora de que o terceiro setor está sujeito aos mesmos vícios que ultimamente têm sido atribuídos ao Estado e cuja superação é esperada do terceiro setor. O primeiro debate, sobre a localização estrutural do terceiro setor, mostrou como é exigente a busca da genuinidade dos objetivos e grande a tentação de promiscuidade, quer com o Estado, quer com o mercado. O segundo debate, sobre a organização interna, democraticidade e responsabilização, mostrou como é fácil descaracterizar a participação, transformando-a em formas mais ou menos benevolentes de paternalismo e de autoritarismo. O terceiro debate, sobre as relações entre as organizações do terceiro setor, mostrou como é exigente a tarefa de realizar uma coerência mínima entre o universalismo dos objetivos e as escalas de ação e de organização. E, finalmente, o quarto debate, sobre as relações entre o terceiro setor e o Estado, mostrou que a potenciação da democracia, da solidariedade e da participação, que buscamos na nova articulação entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado, é apenas um entre outros e nem sequer o mais óbvio resultado dessas relações. Pelo contrário, abundam experiências de promiscuidade antidemocrática entre o Estado e o terceiro setor, em que o autoritarismo centralizado do Estado se apóia no autoritarismo descentralizado do terceiro setor e cada um deles usa o outro como alibi para se desresponsabilizar, perante os respectivos constituintes, os cidadãos no caso do Estado, os membros ou as comunidades no caso do terceiro setor.

Sem uma profunda democratização do terceiro setor será um logro confiar a ele a tarefa da democratização do Estado e, mais em geral, do espaço público não estatal. Aliás, em muitos países, a democratização do terceiro

setor terá de ser um ato originário, já que o terceiro setor, tal como aqui o definimos, não existe nem pode presumir-se que surja espontaneamente. Nestas situações, será o próprio Estado a ter de tomar a iniciativa de promover a criação do terceiro setor por via de políticas de diferenciação positiva em relação ao setor privado capitalista. O perfil destas políticas é um indicador seguro da natureza democrática ou clientelista dos pactos políticos entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado que se pretendem constituir.

Parece, pois, poder concluir-se que o isomorfismo entre os valores que subjazem a estes dois princípios – a cooperação, a solidariedade, a participação, a democracia e a prioridade de distribuição sobre a acumulação – não é um dado de partida, mas antes o resultado de uma luta política democrática exigente que só terá êxito na medida em que for capaz de denunciar os projetos de fascismo social que sub-repticiamente se infiltram e escondem no seu seio.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANHEIER, H. K., SEIBEL, W. (eds.) (1990) *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- BEBBINGTON, A., FARRINGTON, J. (1993) Governments, NGOs and Agricultural Development: Perspectives and Changing Inter-Organisational Relationships. *Journal of Development Studies*, v.2, p.199-219.
- DEFOURNY, J., CAMPOS, J. L. M. (1992) *Économie sociale, entre économie capitaliste et économie publique/ The Third Sector, Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations*. Bruxelles: CIRIEC, De Boeck Université.
- DU GAY, P. (1996) Organizing Identity: Entrepreneurial Governance and Public Management. In: HALL, S., DU GAY, P. (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London, Thousand Oaks, Califórnia: Sage.
- EDWARDS, M., HULME, D. (eds.) (1997) *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: St. Martin's Press.
- FOWLER, A. (1991) The Role of NGOs in Changing State-Society Relations. *Development Policy Review*, v.9, n.1, p.53-84.
- GORDON, C. (1991) Governmental Rationality: an Introduction. In: BURCHELL, G., GORDON, C., MILLER, P. (eds.) *The Foucault Effect*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- GORE, A. (1993) *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Cost Less: report of the National Performance Review; Vice President Al Gore*. Washington, DC: Government Printing Office.



- HULME, D., EDWARDS, M. (eds.) (1997) *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* New York: St. Martin's Press.
- MONTESQUIEU. (1993) *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes.
- NDEGWA, S. N. (1994) Civil Society and Political Change in Africa: the Case of Nongovernmental Organizations in Kenia. *International Journal of Comparative Sociology*, v.35, n.1-2, p.19-36, Jan.-April.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- ROUSSEAU, J.-J. (1989) *O Contrato Social*. Mem Martins: Europa-América.
- THE WORLD BANK. (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington, DC: The World Bank.
- THOMAS, A. (1996) Ngo advocacy, Democracy and Polity Development: Some Examples Relating to Environmental Policies in Zimbabwe and Botswana. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, v.34, n.1, p.38-65, March.

## II A REFORMA DO ESTADO E O TERCEIRO SETOR

AUGUSTO DE FRANCO

A reforma do Estado é a grande reforma que temos pela frente. Ela deverá ser iniciada mas jamais poderá ser concluída a curto prazo. A médio prazo, ela pressupõe quase que uma refundação da *res publica*, a mudança das relações do Estado com a Sociedade e a gestação de um novo modelo de Estado. A longo prazo, as exigências da radicalização da democracia tendem a transformar a reforma política e a reforma do Estado numa verdadeira *reforma da política*, com a instalação de um regime de minorias, a combinação do sistema representativo com o participativo e a introdução do chamado co-governo – o que exigirá a completa reformulação dos partidos e dos processos eleitorais e a criação de novas instituições políticas.

A curto prazo, quase todas as reformas que estão sendo cogitadas são reformas do Estado. As reformas políticas, do sistema de governo, do sistema eleitoral e partidário, do parlamento e do judiciário são, a rigor, reformas do Estado. Da mesma forma o são as reformas previdenciária, fiscal e administrativa (do chamado “aparelho de Estado”) e do federalismo. Essa constatação não deixa de revelar o alto grau de estatização ou de predominância do protagonismo estatal na política e em outros setores da vida social indicando o alvo principal de nossos esforços.

No presente roteiro apresentamos cinco perguntas preliminares a uma pergunta fundamental, que dá acesso à problemática colocada, sobre o papel do chamado Terceiro Setor na reforma do Estado. Esta sexta pergunta é a seguinte.

## A REFORMA DO ESTADO DEVE AUMENTAR OU DIMINUIR A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NA ESFERA PÚBLICA?

Ao final, aduzimos uma nota sobre a questão do fim público das organizações do Terceiro Setor, seu papel na expansão da *esfera* pública e na reforma do Estado.

Antes de começar, e a título de epígrafe, vale a pena reproduzir excertos de um texto ainda inédito, depois de revisado pelo autor.<sup>1</sup>

... Nós temos que entender que no mundo moderno não existe apenas Estado e empresa, existem trabalhadores organizados, sindicatos e existe uma imensa massa não organizada, e existem muitas formas de organização que não são nem sindicato, nem empresa, nem burocracia estatal. Tudo isso tem que ser mobilizado em conjunto ... Nos alvares do novo milênio nós estamos assistindo à formação de novos tipos de sociedade que não estão baseados, apenas, na oposição entre setores privados organizados, trabalhadores e empresários, nem desses com o Estado.

Nós estamos assistindo à formação do que se costuma chamar de terceiro setor: formas de associação, formas de sociabilidade que não se restringem à dicotomia clássica entre Estado e sociedade civil, à antiga. É a sociedade civil à moderna, ou seja, não contando apenas os setores produtores da sociedade civil. São novas formas de sociabilidade.

Isso é muito importante; por quê? Porque sublinha a característica do mundo que está por nascer ou que já está nascendo, e que é um mundo no qual não podemos limitar a nossa visão àquilo que, embora fundamental, não esgota o universo das possibilidades. A que me refiro? A duas ordens de fatores: por um lado, este mundo não pode desconhecer nem se limitar ao mercado. Quem não reconhecer a importância do mercado e da racionalização que o mercado introduz não entende o mundo contemporâneo.

Mas quem imaginar que, porque existe o mercado e porque o mercado é “racional”, progressivamente a racionalidade se estenderá ao conjunto da sociedade, também não entende o mundo moderno, porque o mercado é insuficiente e, muitas vezes, ele é inadequado para alocação de certos recursos. E muitas vezes concentra a renda ao invés de distribuir. Aliás, a sua tendência é mais de concentrar do que de distribuir renda.

Portanto, ao reconhecer o mercado como um dos princípios de organização do mundo contemporâneo, não se pode transformar o mercado num valor a partir do qual se organiza o mundo, porque o mundo não pode ser organizado pelo mercado.

---

1 Fernando Henrique Cardoso. Discurso na cerimônia de sanção da lei do voluntariado. Palácio do Planalto, 18 de fevereiro de 1998; com revisão do autor (grifo nosso).

O mesmo se diga com relação ao Estado. Embora seja absolutamente cego imaginar uma sociedade moderna sem Estado, também é cego imaginar que corresponderá ao Estado a organização da produção e também o monopólio da alocação de recursos produzidos, e que a distribuição, portanto, seja limitada ao Estado. Quem imaginar que o Estado vai suprir as lacunas existentes nesta matéria, também está tão equivocado quanto aqueles que imaginarem que o mercado é suficiente para definir as regras de organização da sociedade contemporânea. *Nem o Estado é suficiente, nem o mercado.* Ambos são, entretanto, partes que compõem o mundo contemporâneo. O que há de novo agora é, precisamente, o terceiro setor. O que há de novo... é que existem formas dinâmicas de controle social, de organização de objetivos, e até mesmo de generosidade e de solidariedade, que não decorrem nem do princípio racionalizador do mercado, nem do princípio autoritário de distribuição do Estado. E que são energias novas, que são cada vez mais incorporadas à fisionomia das sociedades contemporâneas. É disso que se trata, é de organizar, criar instrumentos e arenas que possibilitem de uma maneira mais adequada a canalização dessas energias novas da sociedade...

## Pergunta I

### Qual a (nova) utopia que pode inspirar a reforma do Estado no século XXI?

As utopias são sempre necessárias para impulsionar movimentos de transformação social. Sem utopia, quer dizer, sem a projeção de um futuro desejável, as sociedades humanas tendem a ficar repetindo o passado e não constroem um novo presente, ou seja, não modificam a sua realidade atual.

Velhas utopias projetavam imagens de uma sociedade sem Estado ou sem Mercado ou sem ambos. Eram impossíveis não porque algum dia a humanidade não possa chegar a um padrão de organização social no qual essas realidades históricas tenham desaparecido, mas porque tais futuros têm poucas condições de “atrair” o presente, poucas chances de exercer o seu influxo transformador sobre a realidade atual. Ninguém, em sã consciência, consegue visualizar uma sociedade complexa funcionando sem Estado ou sem Mercado, ou instituições equivalentes, num horizonte divisível. Não vendo claramente aonde chegar, ninguém se anima para chegar lá. Perdendo seu papel axiológico-normativo, essas velhas utopias tornaram-se inoperantes do ponto de vista político.

Novas utopias, pelo contrário, devem ser possíveis, no sentido de que devem projetar futuros que mantenham um nexos processual com as condições do mundo presente em termos da sua construção. A nova utopia possível

que se propõe agora projeta um futuro desejável no qual o Estado seja socialmente controlado e o Mercado seja socialmente orientado por uma sociedade autonomamente organizada, que conquista progressivamente sua própria sustentabilidade nos marcos de um novo contrato social e de um novo contrato natural.

O movimento em direção a esse futuro desejável se dá através de três processos, simultâneos e articulados entre si, que podem ser realizados a partir do presente: a radicalização da democracia, a universalização da cidadania e a conquista da sustentabilidade.

## Pergunta 2

**É possível caminhar em direção a um Estado necessário e suficiente ou, daqui para a frente, o Estado, mesmo reformado, será tão necessário quanto insuficiente?**

O Brasil não enfrentará seus impasses estratégicos em tempo hábil sem a presença decisiva do Estado. Enganam-se, portanto, os ideólogos neoliberais quando proclamam que o Estado tende a se tornar dispensável como agente indutor e promotor do desenvolvimento. Um Estado reformado, atualizado, redirecionado ao enfrentamento dos nossos grandes desafios permanece e permanecerá como agente necessário, insubstituível, imprescindível mesmo. Mas enganam-se, igualmente, os ideólogos do estatismo ao proclamarem que o Estado é de algum modo suficiente para conduzir tal enfrentamento, ou que a ele se deva conferir qualquer tipo de protagonismo exclusivo ou monopólio na condução do interesse público.

As realidades brasileira e mundial estão mostrando, a farta, que *o Estado é tão necessário quanto insuficiente*; quer dizer, que o Estado, sozinho, não basta. É preciso que os entes e os processos empresariais sejam igualmente atualizados, reestruturados, aumentando sua eficiência para atingir um grau satisfatório de inserção competitiva na nova ordem mundial e para assumir um novo papel no processo de desenvolvimento, inclusive um papel social.

O papel do Estado no incentivo e no suporte direto e indireto às atividades empresariais tenderá a decrescer num mundo que, provavelmente, não estará mais baseado no paradigma do trabalho e na universalização do emprego. De sorte que a empresa bem-sucedida do século XXI será aquela adequadamente inserida numa rede social que lhe dê sustentação, inclusive ofertando um conjunto de ações e equipamentos públicos não-estatais que se tornarão cada vez mais indispensáveis ao seu funcionamento.

Na vanguarda do pensamento econômico deste fim de século e de milênio, fala-se hoje de um outro tipo de capital, sem o qual os projetos estatais de desenvolvimento e os empreendimentos privados empresariais, por mais bem arquitetados, orçados e implementados que forem, não poderão ser plenamente exitosos. Fala-se do conceito de “capital social”. Faz diferença se temos uma sociedade desenvolvida, entrelaçada na sua base, organizada por miríades de instituições de opinião e interesse, ou se temos uma sociedade incipiente do ponto de vista organizacional. Essa diferença é o capital social. *Já se comprova, pelo menos empiricamente, a relação direta entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica.* Tal relação pode ser compreendida como capital social.

Sem capital social não há colaboração da sociedade, potencialização dos esforços, aproveitamento dos recursos públicos, rede social de apoio às atividades privadas de caráter lucrativo e não-lucrativo, controle sobre o Estado e orientação social do Mercado. Investir na organização da sociedade civil é, portanto, uma orientação estratégica que deve ser adotada, para além das conhecidas razões de democracia e de cidadania, por motivos econômicos inclusive. O capital social passa, agora, a fazer parte da equação macroeconômica do desenvolvimento, constituindo, ao lado da renda e juntamente com o capital humano e o capital empresarial – quer dizer, o conhecimento e a riqueza –, uma de suas principais variáveis.

Assim, as mudanças que estão sendo introduzidas nas relações entre Estado e Mercado podem ser compensadas pelas mudanças que deverão ocorrer nas relações entre Estado e Sociedade Civil e entre Mercado e Sociedade Civil. Isso exige que este terceiro e ainda mais tênue elo da cadeia – a emergente Sociedade Civil, composta por iniciativas cidadãs, sobretudo aquelas com fins públicos e não-lucrativos – seja fortalecido, até que possa assumir o seu papel protagonista e mediador do novo arranjo institucional que se prefigura.

A busca da sinergia Estado-Mercado-Sociedade Civil é uma necessidade imediata do desenvolvimento e uma exigência do sistema de gestão das políticas públicas baseado num novo paradigma de relação Estado-Sociedade, que prevê a articulação, a descentralização, a parceria, a transparência, o controle social e a participação.

Só esta sinergia pode otimizar os esforços e alavancar os recursos que o Estado não possui para investir no desenvolvimento, incorporando o capital empresarial e o capital social como fatores decisivos na estratégia nacional. Sem essa sinergia o Estado jamais poderá ser controlado e o Mercado jamais poderá ser orientado pela Sociedade.

### Pergunta 3

Existe saída para a atual contraposição, posta em termos ideológicos, entre visões “estadocentristas” e “mercadocentristas”?

Um dos principais obstáculos à celebração de parcerias entre as três “esferas” da realidade social, aqui denominadas como Estado, Mercado e Sociedade Civil, é a polarização ideológica, acirrada nos últimos anos, entre Estado e Mercado, que desconhece a existência da Sociedade Civil ou a relega a um papel secundário e subordinado nas dinâmicas política, social e econômica.

Já se disse que nessa polarização ideológica não há saída para quem se situa num dos pólos da contradição Estado *versus* Mercado. O chamado neoliberalismo não será superado por um contraliberalismo que, a rigor, nada mais é do que o velho estatismo, que pretende impor a “lógica” do Estado às outras “esferas” da realidade social, quer dizer, ao Mercado e à Sociedade Civil. Por razões análogas, também não se pode aceitar o discurso neoliberal, que pretende transpor a “lógica” do Mercado para o Estado e, inclusive, para a Sociedade Civil.

Trata-se, pois, tão-somente de reconhecer que essas três “esferas” têm racionalidades próprias e que não se pode abolir qualquer uma delas ou tentar substituir uma por outra. Não se pode, no horizonte estratégico tomado aqui como referência, pretender extinguir o Estado ou abolir o Mercado, mas é possível sim promover uma interação mais construtiva entre essas instâncias, para o que, entretanto, torna-se necessária a participação da Sociedade Civil.

Desse ponto de vista, o que caracteriza a Sociedade Civil não são os legítimos interesses particulares ou setoriais nela situados, e sim um novo “interesse” público social que vai se compondo a partir do protagonismo crescente de novos sujeitos que estão emergindo dentro do chamado Terceiro Setor. Esta é a grande novidade da época em que vivemos: a emergência de *uma nova esfera pública não-estatal*, cuja dinâmica será capaz de mediar uma nova relação entre Estado e Mercado e, enfim, entre o Estado e a Sociedade *latu sensu*.

Imersos, porém, numa disputa cujas bases remontam, na verdade, ao século passado, a esquerda estatal-corporativa junto com a direita nacionalista e os arautos das virtudes do mercado entricheiram-se em lados opostos, perdendo a capacidade de perceber e de operar uma realidade que se modifica velozmente, tornando envelhecidas tanto as perspectivas estadocêntricas dos primeiros quanto as visões mercadocêntricas dos últimos.

A nova realidade social que está se constituindo às portas do século XXI não poderá ser regida nem unicamente pelo Estado ou pelo Mercado nem somente por ambos. Embora caiba ao Estado e ao Mercado um importante e insubstituível papel na regulação das relações entre o público e o privado, caberá agora também – e cada vez mais – à Sociedade Civil a função de exercer uma mediação que modifique e amplie o conceito e a realidade daquilo mesmo que chamamos de público.

Enquanto nos deixarmos envolver nessa disputa infrutífera entre estatismo e neoliberalismo, não teremos condições de vislumbrar e construir alternativas teórico-práticas para a situação atual e, o que é pior, não teremos condições de realizar, na prática, os novos arranjos institucionais que possibilitem a efetivação de um novo caminho de desenvolvimento para o Brasil.

#### Pergunta 4

É possível uma reforma do Estado sem uma efetiva reforma política *stricto sensu*?

O arcaico sistema político que possuímos não reúne as condições de governabilidade, governança e *accountability* que viabilizem a superação democrática dos grandes impasses estratégicos do país.

A começar pelo sistema de governo, o presidencialismo, que na tradição brasileira tem concentrado o poder em demasia na figura do presidente, enfraquecendo as instituições democráticas e estimulando uma relação direta e messiânica entre o chefe do governo e a nação. Além disso, o presidencialismo possibilita a escolha de um chefe de governo muitas vezes desprovido de uma maioria parlamentar estável no Congresso Nacional. Em razão disso, temos experimentado, historicamente, situações em que prevalece o fisiologismo político como instrumento da conquista da governabilidade, ou, na sua ausência, situações de completa instabilidade política que muitas vezes têm resultado em governos interrompidos, seja pelo suicídio (Getúlio Vargas), pela renúncia (Jânio Quadros), pelo golpe militar (João Goulart) ou pelo *impeachment* (Fernando Collor). Todos esses, vale lembrar, dispunham de uma base política congressional própria inferior a 30% dos votos.

O legislativo também padece de uma profunda crise de representatividade e legitimidade social. Os eleitores não dispõem de nenhuma forma de controle sobre o exercício do mandato dos parlamentares. O sistema de voto proporcional, tal como adotado no país, gerou um processo de autonomização dos parlamentares, posto que a relação dos eleitos resulta da soma de todos os votos válidos, distribuídos segundo a proporcionalidade obtida pe-



los partidos, diluindo completamente a relação entre o candidato e suas bases eleitorais.

Além disso, o processo eleitoral também é pouco democrático, pois as regras vigentes não conseguem inibir o abuso do poder econômico e a preferência no uso dos meios de comunicação, alimentando o favoritismo daqueles que já detêm um maior controle dos espaços de poder. Talvez seja justamente por isso que nossos parlamentos estejam tão distantes de reproduzir a pluralidade e a diversidade da sociedade brasileira. Apenas para exemplificar o grau de distorção da representatividade social dos nossos parlamentos, basta verificar os baixíssimos índices de representação de grupos sociais majoritários na sociedade, como as mulheres, os negros e a população de baixa renda. Isso sem contar as minorias sociais politicamente expressivas, como os portadores de deficiência e as populações indígenas, entre outras.

Outro problema que abala fortemente a representatividade e a legitimidade do legislativo é a desproporcionalidade da representação das unidades da federação na Câmara dos Deputados. Hoje, em relação a São Paulo, por exemplo, um eleitor de Roraima vale por vinte; um eleitor do Amapá vale por doze; e um eleitor do Acre vale por nove. Mas o deputado federal eleito em São Paulo, a despeito de objetivamente representar um número maior de eleitores, tem no parlamento o mesmo voto do deputado federal eleito em Roraima, no Amapá ou no Acre. Essa situação engendra uma sub-representação dos estados mais populosos e favorece a migração artificial de políticos com maior poder econômico para os estados menores, onde é comparativamente mais fácil (e mais barato) competir por um mandato parlamentar.

A legislação eleitoral e partidária em vigor transformou os partidos políticos em organizações que monopolizam o acesso aos cargos de representação. Essa situação, embora tenha a intenção de fortalecer os partidos, na verdade transformou-os em cartórios comandados por interesses menores, regionais ou de grupo. Daí a excessiva fragmentação do espectro partidário atual. Esse fator, combinado com a existência do voto obrigatório e com a adoção do sistema proporcional, acaba conferindo aos partidos uma pseudo-representatividade. Todavia, as pesquisas que investigam os problemas da representação política no país têm detectado que o absenteísmo é crescente, sob diversas formas. Isso tem muito a ver com a falta de identidade dos partidos políticos.

O judiciário é o mais carente de representatividade e legitimidade social. O acesso à justiça, em nosso país, é praticamente vedado à grande maioria da população. O judiciário é visto como um poder inacessível, parcial (só defende os ricos), moroso, ineficiente e caro (até para os ricos). Além disso, mesmo protegido pelo conveniente e conivente silêncio da mídia e dos políticos, tem sido também um ambiente fértil para a corrupção e o nepotismo.

A impermeabilidade dos organismos de poder em relação às formas de participação e controle popular, a ausência de efetivos mecanismos constitucionais de exercício da democracia direta e semidireta e de instâncias institucionais de sustentabilidade política têm convertido a alternância de poder numa suposta ameaça à estabilidade e, realmente, num obstáculo à continuidade das políticas estratégicas de longo prazo.

Por último, o desenho atual do Estado, sobretudo o padrão de relações que ele ainda mantém com o Mercado e com a Sociedade Civil, não impulsiona adequadamente a formação do capital humano, impede o crescimento do capital social e do capital empresarial do país.

No seu conjunto, o sistema político brasileiro, do modo como está organizado, impede a emergência e a consolidação dos novos atores, dos novos instrumentos e dos novos procedimentos que seriam necessários para alterar o quadro de desafios posto à nossa frente.

## Pergunta 5

### A crise fiscal do Estado poderá ser resolvida por uma reforma fiscal?

A curto prazo, cumpre papel importantíssimo a reforma fiscal ou tributária. É ela que poderá fornecer uma parte dos recursos para refinaranciar o Estado. Mas não adianta mais ficar sonhando com um super-Estado fiscal, que jamais teremos no século XXI, supondo que fosse desejável que o tivéssemos. Por mais eficiente que seja nossa política tributária, não conseguiremos arrancar da sociedade brasileira, via impostos, o suficiente para financiar ou refinarnciar o Estado de sorte a sobrar algo como 5% do PIB efetivamente disponível para investir naqueles projetos estratégicos, de médio e longo prazos, capazes de mudar o perfil do país.

Evidentemente, a melhor reforma tributária possível constitui uma prioridade a ser enfrentada a curto prazo. Entretanto, não há que se esperar grandes milagres dessa medida. Pois é o modelo do Estado fiscal centralizador e redistribuidor que está em crise. A crise fiscal é a crise desse modelo de Estado; é a crise, portanto, do próprio Estado moderno. Se não mudarmos as relações do Estado com a Sociedade, não haverá condições reais de “arrecadar” o suficiente para fazer frente aos custos totais da transição para um novo padrão de desenvolvimento, que são da ordem de muitos bilhões de dólares.

Estamos falando, portanto, de uma profunda reforma global do Estado, que altere, inclusive, as formas pelas quais o financiamento público se efetiva, somando aos recursos financeiros provenientes da melhor receita fiscal possí-

vel os recursos aportados pela própria Sociedade. Isso significa gestar um novo modelo de Estado, descentralizado e não concentrador, mais próximo do cidadão e das comunidades, com capilaridade suficiente não para se aposar, mas para incentivar e canalizar os milhões de pequenos recursos de natureza difusa, caráter voluntário e destinação dispersa, que não são bem aproveitados como insumos ao desenvolvimento em virtude do atual desenho do Estado.

Esses recursos não podem ser mudados em sua natureza, em seu caráter e em sua destinação, transformando-se, por exemplo, em receita fiscal. São recursos que o Estado não possui e jamais possuirá. É possível, entretanto, potencializá-los e multiplicá-los no quadro de uma nova relação entre Estado e Sociedade. Uma adequada mudança do marco legal regulatório das relações do Estado com o Mercado e com a Sociedade Civil pode, a curto prazo, mais do que triplicar o montante das doações privadas para atividades com fim público, que correspondem hoje a menos de 0,5% do PIB. Somando-se a isso o equivalente ao trabalho voluntário e a atuação social das empresas – que podem ser, ambos, decuplicados –, conseguiríamos atingir, em duas décadas, números bem próximos daquele valor de referência de 5% do PIB.

É óbvio que ninguém jamais arrecadará ou reunirá esses recursos, que, de resto, não substituem a necessidade do Estado de dispor de uma receita fiscal maior do que a que tem hoje para investir, de forma coordenada, no desenvolvimento humano e sustentável. Mas isso não significa que eles não existam e que não faça enorme diferença o seu incremento a patamares desejáveis e possíveis, como os mencionados anteriormente. Eles constituem aquele *plus* que faz a diferença, tornando-se indispensáveis ao sobrepasso de desenvolvimento que o Brasil precisa realizar se quisermos resgatar, em tempo hábil, a dívida social e instalar a transição para a sustentabilidade num prazo, digamos, de vinte anos.

## Pergunta 6

**A reforma do Estado deve aumentar ou diminuir a participação estatal na esfera pública?**

As respostas às cinco perguntas precedentes esboçam os contornos de uma nova abordagem da questão das relações entre o público e o estatal. A esta altura da exposição, a resposta à pergunta acima parece óbvia: o Estado deve diminuir a sua participação relativa na chamada esfera pública, simplesmente porque outras “instâncias” da realidade social – as organizações do Terceiro Setor com fins públicos – devem aumentar a sua.

Isso de modo algum significa que o Estado não deva se publicizar cada vez mais ou que a esfera pública estatal não deva aumentar de raio. A privatização clientelista, corporativa e empresarial do Estado deve ser um dos principais alvos de uma reforma do Estado. Tal, contudo, não basta.

### **Uma nota sobre a questão do fim público das organizações do Terceiro Setor, seu papel na expansão da esfera pública e na reforma do Estado**

Em princípio, o Terceiro Setor abrange todas as organizações que não pertencem ao Primeiro Setor e ao Segundo Setor, isto é, ao Estado e ao Mercado. Dizer isso soa como uma obviedade, mas qualquer outra classificação será incompatível com a denominação “Terceiro Setor”, a menos que inventemos “outras esferas”: um Quarto Setor, um Quinto Setor, e assim por diante, para colocar os entes que não conseguirmos enquadrar adequadamente no “esquema trinário”, rompendo, portanto, com esse “esquema”. Outra coisa é reconhecer que as fronteiras entre os três setores não são rígidas e que existem intercessões – zonas comuns – entre essas “esferas”, que não podem sempre ser univocamente definidas ou divisadas com muita precisão.

Assim, de uma maneira não muito precisa, pode-se afirmar que incluem-se no Terceiro Setor: as entidades beneficentes e assistenciais; as entidades culturais, científicas e educacionais; as entidades recreativas e esportivas; as fundações privadas (inclusive as empresariais) e as organizações não-governamentais. Incluem-se também no Terceiro Setor as entidades beneficentes, assistenciais, culturais, científicas, educacionais, recreativas e esportivas vinculadas a religiões, igrejas ou assemelhadas (seitas, sociedades, congregações, irmandades ou ordens de caráter filosófico ou teosófico – como as maçônicas, as teosofias, as rosa-cruzes etc.). Incluem-se ainda no Terceiro Setor as organizações de caráter corporativo e as entidades representativas patronais e profissionais (como os sindicatos, as federações, as confederações e as centrais de empregados e de empregadores, as associações de classe e de categoria profissional estabelecidas por base territorial, por unidade produtiva ou por ramo de atividade). Da mesma forma, incluem-se no Terceiro Setor as associações de benefício mútuo (caixas, fundos) ou de defesa de interesses setoriais não-difusos (como associações de mutuários, de moradores, de usuários de determinados serviços, de consumidores de determinados produtos etc.). Incluem-se, igualmente, aquelas organizações de defesa ou promoção de interesses e direitos gerais difusos e comuns (como as associações de defesa dos direitos dos consumidores, os grupos que lutam pelo respeito aos direitos humanos etc.). Fazem parte também do Terceiro Setor todas as associa-

ções voluntárias estruturadas na forma de redes, articulações e movimentos sociais, que lutam por objetivos de inclusão social e de cidadania no seu sentido mais amplo. Por último, embora possa parecer estranho e inusitado, incluem-se no Terceiro Setor as organizações religiosas e assemelhadas e as organizações políticas de caráter partidário.

Toda essa variedade de organizações tem em comum algumas características: (1) estão fora da estrutura formal do Estado (o que não impede que o Estado, em alguns casos, regule o seu funcionamento, como ocorre em relação aos partidos políticos); (2) não têm fins lucrativos (quer dizer, não distribuem eventuais lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou associados); (3) são constituídas por grupos de cidadãos na Sociedade Civil como pessoas de direito privado; (4) são de adesão não-compulsória; e, (5) produzem bens e/ou serviços de uso (ou interesse) coletivo.

Evidentemente, nem todas as organizações do Terceiro Setor (que atendem aos cinco requisitos apresentados) têm fins públicos. Se todo o Terceiro Setor tivesse fins públicos não poderíamos ter organizações da Sociedade Civil não-mercantis com fins coletivos privados. Onde ficaria, por exemplo, uma organização não-governamental constituída precipuamente para observar determinados tipos de pássaros tropicais? Ou para cultivar certa variedade de orquídea? Ou, ainda, para colecionar e trocar estampas postais com motivos africanos? Onde ficariam, aliás, todas as associações de colecionadores? E onde ficaria aquele grupo artístico, literário, retórico, constituído para promover reuniões semanais nas quais se declamam apenas sonetos de Augusto dos Anjos?

Os exemplos apresentados, um tanto bizarros, foram escolhidos de propósito, para mostrar, pela força da evidência, que existem organizações do Terceiro Setor as quais, embora produzam bens ou serviços de uso ou interesse coletivo, não têm fins públicos. Mas o fato é que boa parte (talvez a maior parte) das Organizações do Terceiro Setor não tem fins públicos – garantindo, felizmente, a privacidade coletiva de grupos de cidadãos que querem voluntariamente se associar para fazer tal ou qual coisa, que só a eles interessa ou que pode até interessar a outros mais, porém que não têm a pretensão ou a obrigação de atender a um interesse comum da sociedade e, portanto, que não estão voltados para o bem comum ou para a chamada utilidade pública (objetivos, a rigor, nem sempre coincidentes).

De outro modo, existem organizações do Terceiro Setor que, embora declarem fins públicos, não os têm de fato, uma vez que a intenção do sujeito coletivo nem sempre coincide com a consequência objetiva da sua ação. É o caso, por exemplo, das corporações, constituídas para a defesa de interesses econômicos ou setoriais, cuja atuação muitas vezes privatiza o espaço público ao submeter a estrutura e a dinâmica desse espaço a interesses coletivos, po-

rém particulares de uma categoria profissional ou mesmo de uma classe social. E já foi o tempo em que se alimentava a crença, mítica, segundo a qual certos particularismos de classe, uma vez realizados, se universalizariam.

Mas esse não é apenas o caso dos sindicatos de trabalhadores e das associações patronais. Com mais propriedade, é o caso também das organizações religiosas e partidárias. Todas ou quase todas as instituições precipuamente voltadas para a disseminação de religiões, credos, práticas e visões devocionais e confessionais declaram que perseguem o bem comum da sociedade humana. Algumas acreditam-se guardiãs da defesa de direitos muito mais universais ainda do que os direitos humanos: os direitos divinos sobre a humanidade (o que é canônico, por exemplo, nas concepções jurídicas do catolicismo). No entanto, não se pode conferir a tais instituições do Terceiro Setor o caráter de organizações com fim público, desde que a consequência da sua atuação precípua não redunde objetivamente em prol do bem ou a favor do interesse daqueles que não concordem com suas práticas e visões. Outra coisa são as entidades, vinculadas a tais instituições, que sejam constituídas para prestar e efetivamente prestem serviços de interesse público – como são os casos das pastorais sociais e das chamadas “obras sociais” das dioceses católicas ou das associações beneficentes e assistenciais ligadas às igrejas evangélicas ou aos grupos espíritas ou espiritualistas. Estas e muitas outras entidades que não prestam propriamente serviços mas desenvolvem uma atuação em defesa de direitos e interesses difusos na sociedade, embora vinculadas a religiões ou assemelhados, podem ter, de fato, fins públicos.

Da mesma forma se pode argumentar em relação aos partidos políticos. Embora declarem – e ainda com dupla razão – que seu fim é público, uma vez que almejam o bem comum da sociedade objetivando alcançar o poder público para realizá-lo, os partidos políticos, enquanto tais – ou seja, antes que seus membros ocupem cargos no Estado – são organizações do Terceiro Setor. Quando seus membros ocupam postos públicos no Estado eles (esses membros) passam a fazer parte da estrutura formal do Estado mas seu partido de origem (seu “veículo”, pode-se dizer, para chegar ali) não! Evidentemente, isso só vale para as democracias, não se aplicando nos regimes nos quais um partido (ou uma coligação de partidos) funde a sua estrutura com a do Estado – como ocorreu no chamado “socialismo real”.

Quer dizer que os partidos políticos, embora almejem fins públicos e estejam organizados para a conquista do poder público, não têm, enquanto tais, fins públicos. E nem poderia ser de outra forma, pois, não obstante as constituições dos regimes democráticos atuais lhes assegurarem, no caso do Brasil mais do que o direito, o privilégio mesmo, de manterem em suas mãos o monopólio das vias-de-acesso ao poder público, a racionalidade do seu funcionamento é presidida pela “lógica”, competitiva, da hegemonia de um grupo, ou de uma parte da sociedade, sobre os demais. A consequência obje-

tiva da ação dos partidos, enquanto tais, não redundam em benefício público, pois não reverte – enquanto seus membros não acedem aos postos do Estado – em prol do bem ou a favor do interesse daqueles que não concordem com suas plataformas e seus programas.

Outra coisa é um grupo ou entidade vinculada a um partido que resolva, por exemplo, realizar uma ação cidadã de defesa de direitos ou de promoção humana. Neste caso, tal grupo ou entidade poderá ter fins públicos, a não ser enquanto essa atuação fique claramente identificada com os propósitos de poder do partido político em questão, mas esse partido não.

Porém, a discussão do fim público aqui apenas começa. Em princípio, pode-se dizer que têm fins públicos aquelas organizações do Terceiro Setor que produzem bens ou prestam serviços de caráter público ou de interesse geral da sociedade. Isso inclui somente dois subconjuntos: (1) o daquelas organizações complementares ou suplementares à atuação do Estado na prestação de serviços públicos; e (2) o daquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a *advocacy* – isto é, a defesa de direitos e a construção de novos direitos – e a promoção de atividades teóricas e práticas em torno de temas de interesse geral, difuso e comum, como o desenvolvimento sustentável, a expansão de idéias valores (como a ética na política), a universalização da cidadania, o ecumenismo (*lato sensu*), a paz, a experimentação de novos padrões de relacionamento econômico e de novos “modelos” socioprodutivos e a inovação social.

Pertencem a esse subconjunto as entidades tradicionalmente chamadas de ONGs, cuja atuação não configura nenhum tipo de complementariedade ou de alinhamento aos objetivos das políticas governamentais e nem, muitas vezes, de complementariedade à presença do Estado. Quer dizer, os elementos desse segundo subconjunto não podem ser considerados, a rigor, como instituições beneficentes, de caridade, filantrópicas, nem, de outro modo, como prestadores de algum tipo de serviço estatal (atualmente desempenhado ou não desempenhado pelo Estado), como extensores ou executores de políticas governamentais ou organizações voltadas para o cumprimento de determinadas funções que o Estado não quer ou não pode mais exercer e que vem optando por terceirizar.

Como parece óbvio, a inclusão das organizações não-governamentais com o perfil definido anteriormente, por extensão, no campo do Terceiro Setor com fins públicos não exclui a coleção, bem maior, das organizações prestadoras de serviços, cada vez mais reconhecidas pelo Estado moderno, como assinala Anna Cynthia Oliveira, como instituições de perfil complementar a partir de argumentos de eficiência: seja porque possuem menos burocracia e maior agilidade, seja porquanto operam com custos menores, seja, enfim, porque trabalham com maior grau de sintonia junto às populações-alvo,

estando mais bem aparelhadas para identificar necessidades e mais expostas à avaliação e ao controle dos usuários dos seus serviços.

Um ponto relevante da discussão sobre a caracterização do Terceiro Setor diz respeito à possibilidade da existência de políticas públicas (e de serviços públicos) que não podem ser definidas a partir do “lugar” do Estado ou da sua “lógica”, da sua presença ou da sua ausência, complementares ou suplementares ao seu papel constitucional, mas que devem ser elaboradas e implementadas pela própria Sociedade Civil, por “razões de Sociedade”. Desse ponto de vista, o conceito emergente de “organizações públicas sociais” não poderia se referir, apenas, como ainda acontece freqüentemente, àquelas instituições que complementam a presença do Estado no desempenho de seus deveres sociais, nem àquelas que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado.

Pelos motivos já expostos aqui, não devem ser consideradas como organizações do Terceiro Setor com fins públicos as entidades corporativas, representativas de interesses (como é o caso dos sindicatos e das associações de classe) e as organizações religiosas (ou seja, aquelas instituições precipuamente voltadas para a disseminação de credos, práticas e visões devocionais e confessionais) e partidárias, enquanto tais. Com mais evidência excluem-se dessa categoria as entidades de benefício mútuo, destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de sócios (como é o caso dos clubes, das instituições de previdência privada e dos fundos de pensão). Finalmente, excluem-se dessa categoria as entidades reconhecidas como filantrópicas pelo marco regulatório atual, que, embora prestem relevantes serviços à sociedade, têm, na verdade, fins (disfarçadamente) lucrativos, ou cujo comportamento é presidido, predominantemente, por uma racionalidade mercantil (tais como os planos de saúde e os hospitais privados, as escolas e as universidades particulares).

As entidades comunitárias situam-se num campo nebuloso do Terceiro Setor, às vezes tendo fins coletivos particulares, de benefício mútuo e, às vezes, fins públicos, de benefício comum. Quando se enquadram, porém, em qualquer um dos dois subconjuntos definidos antes, devem ser consideradas de fim público.

Para efeitos de registro, ganha força, no Brasil, por sugestão do ministro Bresser Pereira, a idéia de condicionar o reconhecimento do fim público ao atendimento de determinados requisitos, como: a não permissão do emprego de bens da entidade para uso particular de seus diretores ou membros; o não pagamento de salários e outras remunerações incompatíveis com o mercado; a oferta gratuita de serviços proporcional ao benefício fiscal recebido do Estado; a transparência e publicidade das demonstrações financeiras, bem como dos balanços dos resultados que expressem seus objetivos sociais; a obediência



a um sistema contábil padronizado; a sujeição a auditorias externas de natureza contábil e de resultados gerenciais; e a adoção de regras impessoais para contratação de pessoal e sistema de compras.

Uma última nota deveria dar conta das organizações constituídas fora da lei, como os grupos marginais ou criminais. Uma parte dessas organizações não se situa no Terceiro Setor por possuir fins claramente lucrativos, porém, outra parte não. Como são proibidas expressamente pela lei, poder-se-ia dizer que essas organizações não devem ser objeto de regulação por nenhum marco legal compatível com sociedades democráticas. Mas a questão não é assim tão simples. Em determinadas sociedades que são reconhecidas como democráticas, organizações proibidas pelas lei, e, portanto, clandestinas, podem cumprir um papel democratizante ao lutar por interesses e direitos de minorias étnicas, religiosas, culturais, de gênero. Foi o caso, por exemplo, de várias ligas que defendiam, em passado não muito distante, o voto feminino em países democráticos no que hoje é chamado de “Primeiro Mundo”.

A questão se torna ainda mais difícil em situações em que exista dualidade de poderes, como em países em guerra civil, nas quais é impossível dizer que um poder é público e o outro não.

Essas questões nos remetem para uma outra discussão, mais de fundo, sobre o próprio conceito de público. Se admitimos a hipótese de que se define o ente (inclusive o “espaço”) público não apenas pela sua origem, pelo seu *genos*, mas também pelo seu *telos*, pelos resultados objetivos da sua atuação (muitas vezes independentemente da sua intenção), cabendo, portanto, no caso do Terceiro Setor, falar de algo como um “espaço” social-público (não-estatal) e de organizações públicas não-estatais, teremos então de tratar das condições sob as quais se forma o público.

Isso significaria investigar temas muito complicados, solucionando problemas como: a diferença entre o interesse coletivo particular e o interesse coletivo geral, entre o benefício mútuo e o benefício comum é apenas uma questão quantitativa, relativa ao número dos sujeitos desses interesses ou ao seu peso relativo na população de uma determinada sociedade? Se, por exemplo, o interesse de 90% das pessoas de uma dada sociedade contrariar os interesses dos restantes 10%, pode-se dizer que esse interesse é público? O mesmo vale para os direitos; quer dizer, pode-se tratar os direitos como questão de maioria e minoria? De que forma a multiplicação de iniciativas privadas pode compor um espaço público sem a mediação do Estado?

Evidentemente, questões como essas, que ultrapassam o escopo do presente trabalho, devem ser respondidas se quisermos sustentar, com mais coerência, a hipótese da formação de uma nova “esfera” pública não-estatal.

Voltando ao nosso tema, não se pode apenas esperar o crescimento “natural” do Terceiro Setor, que, em si, já é vertiginoso no Brasil e em outras

partes do mundo. É necessário estimulá-lo, e isso pode ser feito basicamente de duas maneiras: mudando o marco legal, regulatório das relações dessas organizações com o Estado e do Estado com o Mercado e, simultaneamente, mudando o desenho das políticas públicas governamentais, de sorte a transformá-las em políticas públicas de parceria entre Estado e Sociedade Civil, com a incorporação das organizações da sociedade civil na sua elaboração, na sua execução e na sua fiscalização.

Isso é vantajoso não apenas do ponto de vista estratégico macroeconômico, por aumentar a taxa de capital social do país, mas, inclusive, do ponto de vista econômico *stricto sensu*. A capilaridade, a versatilidade, a flexibilidade e a capacidade de recrutar trabalho voluntário multiplicando os recursos existentes tendem a tornar, além de mais eficientes as políticas públicas, mais vantajosas economicamente as parcerias com a sociedade. Uma sociedade civil que dá essa contribuição – ao país e não ao Estado – está, além disso, viabilizando postos de trabalho, criando novas ocupações e assumindo a cidadania como responsabilidade, contribuindo também para tornar mais solidário e mais humano o processo de desenvolvimento.

Existem, além disso, políticas públicas em formação que jamais atingirão seu público-alvo sem a participação das organizações da sociedade civil, como é o caso do microcrédito ou do crédito produtivo popular, cuja oferta precisa ser enormemente multiplicada, no curto prazo, a fim de criar novas oportunidades de ocupação e renda num período em que as taxas de desemprego não dão sinais de queda.

Daqui para a frente a tendência é a de que o público-social e o privado não-lucrativo criem saídas para os impasses gerados no embate de alternativas público-estatal *versus* privado. Formas inovadoras de captação de poupança popular, de previdência pública não-estatal, de “empresa social”, além de outros empreendimentos associativos voltados para promoção de benefícios mútuos, como as caixas, os fundos rotativos e os planos de saúde comunitários, devem, portanto, se consolidar e se expandir ainda a curto prazo. Tudo isso, é claro, desde que exista um marco legal adequado.

A razão principal para a parceria com a sociedade não é de ordem econômica, em virtude da maior eficiência e da redução de custos que isso pode significar. Em outros, porém, mesmo sendo desvantajosa, inicialmente, a parceria, ela deve ser efetivada por razões estratégicas, uma vez que o aumento do capital social é condição necessária para gestar um novo modelo de desenvolvimento, de relação do Estado com a Sociedade e, inclusive, de Estado.

## 12 O PODER JUDICIÁRIO NA REFORMA DO ESTADO

MARIA THERESA SADEK

Estamos distantes, hoje, do período em que questões sobre o Judiciário diziam respeito apenas a especialistas. O debate tem se intensificado, chamando cada vez mais a atenção não apenas de juristas e operadores do sistema de justiça, mas também de congressistas, da grande imprensa e de representantes da sociedade civil. Comissões têm sido criadas para examinar o problema e sugerir soluções. Mesmo organismos internacionais, outrora mais preocupados com temas estritamente econômicos, têm alertado para a urgência de reformas no sistema de justiça. Apesar dessa mudança e do relativo consenso sobre a existência de uma crise nessa área, ainda é baixo o grau de concordância, quer sobre as causas que têm provocado a insatisfação com a administração e a distribuição de justiça no país, quer sobre os itens que deveriam constar de uma agenda de reformas. Este texto tem por objetivos propor um diagnóstico sobre as dificuldades na efetivação de uma prestação jurisdicional mais eficiente e mapear o debate sobre as principais soluções advogadas como indispensáveis para aprimorar o Judiciário.

### I DIAGNÓSTICO

A insatisfação com a prestação jurisdicional não é um problema recente, nem peculiar ao Brasil. Críticas ao desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça praticamente acompanharam a instalação e o desenvolvimento destas organizações. Desde as primeiras cortes, criadas ainda no pe-

ríodo colonial, vozes se levantaram mostrando sua inoperância e quanto distavam de um modelo de justiça minimamente satisfatório. As profundas mudanças – econômicas, sociais e políticas – que marcaram o país nos últimos séculos não provocaram alterações, nem no mesmo ritmo, nem em igual profundidade, no sistema de justiça. Ao contrário, chega a ser dominante a idéia de que estas instituições, além de incapazes de responder à crescente demanda por justiça, tornaram-se anacrônicas e, pior ainda, refratárias a qualquer modificação.

Esta constância nas críticas à justiça não é, entretanto, singular ao Brasil. Em praticamente todos os países têm sido reiterados os argumentos mostrando deficiências na prestação jurisdicional. Tais argumentos não particularizam nem mesmo os países mais pobres e/ou sem longa tradição democrática.<sup>1</sup> É claro que recorrer à universalidade da crítica não significa igualar em um mesmo patamar experiências distintas, nem mesmo minimizar o problema. Mas significa, isto sim, chamar a atenção para uma questão que tem mobilizado a preocupação de analistas e dirigentes políticos em todos os cantos do mundo.

Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum a grande parte dos países civilizados, há, contudo, que se acentuar os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: a justiça transformou-se em questão prioritária – constando da agenda de reformas – e tem diminuído o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial.

Por outro lado, é possível sustentar que a peculiaridade do caso brasileiro, como de resto da maior parte dos países latino-americanos, está na magnitude dos sintomas indicando a necessidade de reformas. Um trabalho desenvolvido pelo BID em 1994 concluiu que o setor judiciário da região apresenta enorme atraso em relação às outras áreas da atividade pública. As várias dificuldades concentram-se na perda de confiança da opinião pública; no reconhecimento da obsolescência dos procedimentos legais; na escassez de recursos; na crescente litigiosidade nas relações sociais; e na progressiva congestão dos serviços. Avalia ainda este estudo que, para que fossem colocados totalmente em dia os trabalhos, o processamento de novas ações teria de ser suspenso, por vários anos. Na mesma direção, o *World Competitiveness Report* de 1994, comparando a confiança pública no Poder Judiciário em 35

---

1 Apenas a título de exemplo, pesquisa conduzida pelo jornal *Le Monde*, em 1997, mostra que 66% dos franceses manifestam descontentamento com a Justiça. O presidente Chirac, assim que tomou posse, nomeou uma comissão encarregada de propor mudanças que aprimorassem o atendimento jurisdicional naquele país.

países industrializados e em desenvolvimento, aponta que todos os países da América Latina, com a única exceção do Chile, incluem-se nos índices mais baixos (os últimos 15%), com sistemas judiciários lentos, ineficazes e com graus elevados de corrupção.

Especificamente para o caso brasileiro, são inúmeras as pesquisas de opinião retratando a expressiva insatisfação da população com a justiça. Levantamentos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, Ibope, Gallup) mostram que, em média, 70% dos entrevistados não confiam no sistema de justiça. Recentes investigações realizadas pelo IDESP apontam que os indicadores mais gerais são igualmente válidos para setores de elite da população. Entre os empresários, o Judiciário é muito mal avaliado, chegando a 89% os que o consideram “ruim” ou “péssimo”, em termos de agilidade.<sup>2</sup>

Mesmo os operadores do sistema de justiça, tradicionalmente mais reservados em suas apreciações, têm reconhecido que as condições presentes são desfavoráveis.<sup>3</sup> Se não, vejamos:

Tabela 1 – Crise na justiça

Integrantes	Concorda totalmente	Concorda em termos	Discorda em termos	Discorda totalmente	Sem opinião
Poder Judiciário	22,0	54,5	–	20,5	3,0
Ministério Público					
Estados	27,0	58,0	9,0	2,0	4,0
Ministério Público					
Federal	44,0	51,0	3,0	0,5	1,5

Fontes: IDESP, 1993, 1996, 1997.

Magistrados, promotores e procuradores da República têm se mostrado sensíveis à existência de uma crise na justiça. Observe-se que apenas 20,5% dos integrantes do Poder Judiciário discordaram inteiramente da afir-

2 Relatório de Pesquisa: “O Judiciário e a Economia no Brasil”, *Gazeta Mercantil/IDESP*, 1996.

3 Os dados relativos à opinião da magistratura, colhidos em 1993, encontram-se em “A Crise do Judiciário vista pelos juízes: resultados da pesquisa quantitativa”, in Sadek, 1995a. Para a opinião dos integrantes dos Ministérios Públicos dos Estados (pesquisa feita em 1996) ver: Sadek, 1997. Os resultados da pesquisa realizada em 1996, junto aos integrantes do Ministério Público Federal, encontram-se em “O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil”. In: *O Ministério Público Federal e Serviço da Sociedade Brasileira*, ANPR, 1997.

mação.<sup>4</sup> Este percentual é significativamente inferior junto aos membros dos Ministérios Públicos dos Estados (2%) e do Ministério Público Federal (0,5%). A distância no tempo em que as pesquisas foram feitas – a primeira em 1993 e as duas últimas em 1996 e 1997, respectivamente – pode explicar as diferenças encontradas. Ou seja, nos últimos anos, não apenas tem crescido a insatisfação com a justiça, como integrantes das instituições de justiça têm concordado com a existência de uma crise, têm sido chamados a interferir no debate e têm tido participação ativa, quer para propor mudanças, quer para impedir que certas alterações sejam aprovadas.

A indiscutível insatisfação com a prestação jurisdicional, embora central na elaboração de qualquer diagnóstico, encobre questões diversas provenientes de diferentes causas e que provocam diferentes conseqüências. Convém, pois, tentar discernir as questões. Trata-se, certamente, de um problema que não se circunscreve à instituição, produzindo efeitos abrangentes, interferindo na ordem legal, passando pela garantia dos direitos individuais e coletivos e até mesmo interpondo sérios obstáculos à implementação de projetos de desenvolvimento e de inserção da economia nacional na nova ordem internacional.

O sistema de justiça, em geral, e o Poder Judiciário, em particular, podem ser enfocados a partir de duas dimensões: uma política propriamente dita e outra relacionada à solução de conflitos de dimensão não-política. A distinção entre estas duas dimensões permite apreender o Poder Judiciário em suas funções básicas, ainda que existam áreas de intercessão entre elas: poder de Estado e órgão público com a finalidade de dirimir disputas.

## 1.1 A dimensão política

O Judiciário e o juiz de nossos dias pouco se parecem com aqueles desenhados por Montesquieu. No Estado Liberal de tipo clássico, como resultado da rígida separação entre os poderes, o Judiciário era concebido como um poder “nulo”. Cabia a ele somente a estrita execução da vontade geral, do texto exato da lei. Daí os juízes personificarem “a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu rigor” (*Do Espírito das Leis*, livro II, cap.VI). O desenvolvimento dos

---

4 Além desses dados de opinião, têm ocorrido manifestações públicas demonstrando a insatisfação com a situação presente. Destaque-se, sobretudo por seu caráter inusitado, a mobilização nacional denominada “Dia Nacional de Mobilização pela Cidadania”, organizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), ocorrida em 26.2.1997. A despeito de pautas claramente corporativistas, também estiveram em questão críticas ao funcionamento da justiça e demandas por reformas no Poder Judiciário.

Estados Democráticos e suas políticas de bem-estar social forçaram mudanças na engenharia institucional e a transformação do Judiciário em um poder ativo. A rigor, os três poderes de Estado foram redefinidos: tribunais judiciais expandiram sua atividade política; o Executivo aumentou sua capacidade legislativa; o Legislativo chamou para si algumas funções de julgamento. Essas tendências acabaram abalando a tradicional teoria de estrita separação de poderes, dando impulso à concepção de que mais do que funções distintas, os poderes de Estado deveriam funcionar em uma relação de pesos e contrapesos. O novo Constitucionalismo democrático reflete este processo, impulsionando a tendência de crescente expansão do âmbito de intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões dos demais poderes. Esse novo Judiciário, com papel ativo na vida coletiva, independe do sistema normativo, *civil law* ou *common law*. A experiência européia recente, em países diversos, com diferentes sistemas jurídicos, mostra, com clareza, a prevalência deste “novo judiciário ativo”, co-autor de políticas públicas.<sup>5</sup>

A Constituição de 1988, seguindo esta tendência, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em medida que não guarda proporção com os textos legais anteriores. Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado, a uma politização do Judiciário e, de outro, a uma judicialização da política. Dessa forma, a Carta de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza.

O protagonismo do Judiciário, e também dos demais agentes do sistema de justiça, substantiva-se em um poder até então desfrutado apenas pelos representantes do povo, seja no Legislativo, seja no Executivo. Isto passou a exigir dos operadores do direito um desempenho para o qual não tinham nenhuma preparação especial. Para além de problemas de natureza comportamental – em princípio mais facilmente superáveis, quer com a experiência, quer com políticas de formação educacional e profissional –, o modelo ado-

---

5 Na Inglaterra a atuação do Poder Judiciário foi determinante na definição das políticas relativas ao ensino público e à criação de sindicatos de servidores públicos, durante o governo de M. Thatcher. Na França, da mesma forma, e apesar de seu *civil law*, em contraste com o *common law* da Inglaterra, o Judiciário desempenhou papel central na definição do programa de nacionalização durante o mandato de Mitterrand. Na Alemanha, o Judiciário também tem atuado em diferentes áreas, como, por exemplo, política universitária e política externa.

tado pela Carta de 1988, ao consagrar uma forma singular de separação entre os poderes, um tipo de presidencialismo no qual o Executivo tem ampla liberdade de legislar por meio de medidas provisórias, um congresso com força para se antepor ao Executivo, e ao constitucionalizar um amplo rol de matérias, acabou por potencializar as possibilidades de conflito entre os poderes. Em decorrência, foi extremamente reforçado o papel de árbitro do Judiciário. Como sugere Vieira (1994, p.76), “a democracia constitucional brasileira passou a ser mais constitucional que democrática”, ou seja, decisões majoritárias são limitadas em um alto grau pelo Judiciário ao exercer sua atribuição de controle da constitucionalidade. Isto se reflete tanto no Supremo Tribunal Federal como nos demais tribunais, sempre que estejam em jogo questões passíveis de serem examinadas à luz dos preceitos constitucionais – e estes, em uma Constituição detalhista, como apontamos, praticamente tudo abarcam.

Assim, ainda que a Carta de 1988 não tenha alterado nem a estrutura nem a composição do Supremo Tribunal Federal, ao ampliar o rol de matérias que não podem ser objeto de deliberação do Executivo e do Legislativo, transferiu para os onze ministros da cúpula do Judiciário um enorme poder. De forma semelhante, como resultado deste novo modelo, à tímida atuação da Justiça Federal até a promulgação da Constituição de 1988, sucedeu uma extraordinária onda de intervenção dos Tribunais Federais nas mais variadas áreas de poder. Se até então eram raros os casos de determinações liminares contra a Administração, após o novo texto legal, juízes federais passaram a decidir sobre questões como disputas com o Sistema Financeiro da Habitação, impugnação de Empréstimos Compulsórios, privatizações e muitas outras medidas do governo diretamente relacionadas à política orçamentaria e de finanças públicas. Esta intervenção não é privilégio dos Tribunais. Qualquer juiz federal de primeira instância tem a possibilidade de decidir sobre matéria constitucional, bem como de acolher demandas que se refiram a órgão ou empresa pública. E isto, independentemente de sua jurisdição territorial.<sup>6</sup>

A estes aspectos deve-se somar também a estrutura monocrática do Judiciário brasileiro. Este tipo de organização tem estimulado diversidade de decisões<sup>7</sup> e o que se convencionou chamar de uma verdadeira “guerrilha jurídica”. Ou seja, como cada juiz possui independência, suas decisões não

---

6 Para a discussão do modelo de controle da constitucionalidade adotado no Brasil e de suas conseqüências para a vida pública, ver Arantes (1997).

7 Tem sido freqüente a diversidade de decisões não só entre juízes singulares, como também entre Tribunais. Repetidas vezes, enquanto os Tribunais Federais, com exceção de algumas turmas, julgavam, por exemplo, pela inconstitucionalidade das alterações dos decretos-



necessariamente precisam estar de acordo com o estabelecido pelos Tribunais. Desta forma, a disputa política propriamente dita tem como arena não apenas o parlamento ou as relações entre o Congresso e o Executivo, mas também varas e tribunais de justiça.<sup>8</sup>

A extrema visibilidade dos problemas decorrentes da dimensão política do Judiciário, nos últimos anos, decorre fundamentalmente do fato de o país viver momentos de ajuste econômico, político e social e de adaptação de toda a sua infra-estrutura às exigências de inserção no mercado internacional, sob a égide de uma Constituição detalhista. Do ponto de vista abstrato, pode-se sustentar que esta visibilidade será tanto maior quanto maior for o número de decisões majoritárias definidas pelo Congresso ou pelo Executivo que alterem o *status quo*. Assim, em um país com uma ampla agenda de reformas e que adote um modelo institucional que combina a judicialização da política e a politização do Judiciário, como é o caso do Brasil, os problemas oriundos da dimensão política do Poder Judiciário são mais do que esperados, são inevitáveis.

## 1.2 A dimensão não-política

Esta dimensão contempla as funções do Judiciário relacionadas ao seu papel de organismo encarregado de distribuir justiça. Deste ângulo, cabe examinar a instituição como uma agência pública prestadora de serviços. Grande parte da insatisfação popular com a justiça refere-se a esta dimensão. A ela dirigem-se ácidas críticas, tais como: a justiça tarda e falha; a justiça não é igual para todos; a justiça é elitista; mais vale um mal acordo do que uma boa demanda; para os amigos, tudo, para os inimigos a lei etc.

---

lei que majoravam a alíquota de recolhimento do PIS (Programa de Integração Social), ou pela exigência do INSS de recolhimento de 20% sobre o *pró-labore* retirado da empresa e Recibos de Pagamentos de Autônomo, o Tribunal Regional da 4ª Região manifestava-se em direção oposta. Ainda que tais decisões tenham sido posteriormente contrariadas pelo Supremo Tribunal Federal, ratificando as decisões dos demais tribunais, ilustram a possibilidade de desacordo no interior do sistema judicial.

- 8 Esta arena tem sido utilizada com frequência. A estratégia de dispersão das ações para obtenção, na última hora, de liminares contra a realização de leilões para a venda de companhias estatais repetiu-se por ocasião de todos os processos de privatização: da Companhia Vale do Rio Doce, da Usiminas, da Light, do Sistema Telebrás. A aposta dos opositores a estas decisões tem levado em consideração a possibilidade legal de desobediência de juízes federais à decisão do Superior Tribunal de Justiça de concentrar as ações civis públicas em um único foro judicial. Como as decisões dos tribunais superiores e do Supremo Tribunal Federal não têm efeito vinculante, não há a obrigatoriedade de serem seguidas pelas instâncias inferiores.

Para o exame desta dimensão, uma vez mais, é necessário distinguir aspectos. Há que se examinar, por um lado, a demanda por justiça e, por outro, o processamento desta demanda.

### 1.2.1 A demanda por justiça

No que se refere à demanda, o crescimento da procura por justiça está altamente relacionado às taxas e ao processo de urbanização. O crescimento nestes indicadores provoca aumento de litígios e, conseqüentemente, uma maior probabilidade de que estes litígios convertam-se em uma maior procura dos serviços da justiça. A probabilidade de conversão de litígios em demanda por serviços depende, por sua vez, da consciência de direitos e da credibilidade na máquina judicial. Desta forma, a mera transformação estrutural por que passou a sociedade brasileira, de predominantemente agrária e rural para industrial e urbana, num intervalo de menos de cinquenta anos, tomando como ponto de partida o início da década de 1930, justificaria a multiplicação dos conflitos. Esta potencialidade de conflitos foi, no entanto, em grande parte, contida pela ausência de vida democrática e pelo descrédito na justiça. Efetivamente, dados do IBGE de 1988 mostram que a maior parte dos litígios sequer chega a uma corte de justiça – apenas 33% das pessoas envolvidas em algum tipo de litígio procuram solução no Judiciário.

As dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania.<sup>9</sup> O desconhecimento dos direitos, a percepção de uma justiça vista como cara e lenta afastam dos tribunais a maior parte da população.<sup>10</sup> Daí afirmar-se que só se

---

9 Cappelletti & Garth (1988), em texto que se tornou referência obrigatória para os estudiosos do sistema de justiça, afirmam que “a titularidade de direitos é destituída de sentido na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (p.12).

10 Boaventura de Sousa Santos (1989) arrola três fatores como responsáveis pela distância entre a massa de cidadãos e a justiça: “os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico ... mesmo reconhecendo o problema como jurídico, como violação de um direito, é necessário que a pessoa se disponha a interpor a ação. Os dados mostram que os indivíduos das classes mais baixas hesitam muito mais que os outros em recorrer aos tribunais mesmo quando reconhecem estar perante um problema legal ... quanto mais baixo é o estrato socioeconômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contratar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais” (p.49).

procura a Justiça quando não há outra alternativa. O que significa que a faceta da justiça conhecida por largos setores de jurisdicionados é sobretudo a criminal.<sup>11</sup>

Esta percepção mais geral não se aplica, entretanto, a todos os estratos sociais. Há setores que buscam a justiça, extraíndo vantagens de suas supostas ou reais deficiências, bem como de seus constrangimentos de ordem legal. Este é o caso, por exemplo, tanto de certos órgãos estatais como de grupos empresariais. Pesquisa conduzida pelo IDESP junto a empresários mostra que, embora a principal crítica dirigida ao Judiciário seja sua falta de agilidade ou morosidade, esta situação nem sempre é prejudicial para as empresas. Como pode ser depreendido da Tabela 2, muitos empresários chegam a admitir que a morosidade é por vezes benéfica, sobretudo na área trabalhista. Ela é vista como prejudicial às empresas principalmente nas áreas tributária federal (72%) e comercial/econômica (72%).

Tabela 2 – Impacto da morosidade judiciária nas empresas (em %)

Na maioria dos casos a morosidade é:	AT	ATF	ATE	ATM	ACE	AC	AMA
Benéfica	23	14	14	11	3	11	11
Prejudicial	44	72	68	57	72	52	49
Neutra	30	10	13	16	16	22	20
Sem Opinião	3	4	5	16	9	15	20

Fonte: IDESP/*Gazeta Mercantil*, 1996.

AT, Área trabalhista; ATF, Área tributária federal; ATE, Área tributária estadual; ATM, Área tributária municipal; ACE, Área comercial econômica; AC, Área consumidor; AMA, Área meio ambiente.

Ainda que na maioria dos casos os entrevistados achem que são prejudicados pela morosidade, mesmo assim reconhecem que a litigação compensa. Teoricamente, em grande parte das situações, um lado terá a ganhar e o outro, a perder, com a demora da justiça. É o que mostra a Tabela 3: solicitados a avaliar os resultados econômicos das ações propostas por suas empresas nos últimos dez anos, 59% responderam que os benefícios superaram os custos; 11%, que os custos superaram os benefícios; e 13%, que os custos e benefícios foram aproximadamente iguais; enquanto 17% não souberam avaliar.

11 Carvalho (1997), baseado em dados de pesquisa, conclui que o sistema de justiça “é inaccessível a grande maioria dos brasileiros. Para eles, existe o Código Penal, não o Código Civil” (p.105).

Tabela 3 – Custos e benefícios do recurso à Justiça nos últimos dez anos (em %)

Benefícios superam custos	59
Custos superam benefícios	11
Benefícios e custos foram aproximadamente iguais	13
Não sabe	17

Fonte: IDESP/*Gazeta Mercantil*, 1996.

Tal como as empresas, também o governo e certas agências públicas têm sido responsáveis pelo extraordinário aumento da demanda no Judiciário. Calcula-se que o Executivo e o INSS respondem por cerca de 80% das ações judiciais. Há mesmo quem sustente, como o faz o presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Paulo Medina, que “quanto mais essas demandas judiciais são proteladas por causa da estrutura morosa do Judiciário, mais o Executivo é beneficiado” (*O Estado de S. Paulo*, 27.2.1997).

Em resumo, pode-se sustentar que o sistema judicial brasileiro nos moldes atuais estimula um paradoxo: demandas de menos e demandas de mais. Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social; de outro, há os que usufruem em excesso a justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada. As deficiências do aparelho judicial somadas aos ritos processuais criam situações de vantagem. Assim, a ampla possibilidade de recursos facultada pela legislação favorece o “réu”, adiando uma decisão por anos. Chega a ser consensual entre os especialistas a avaliação de que “ir à justiça, no caso de quem deve, é um bom negócio”, seja este réu o setor público ou particulares.

### 1.2.2 O processamento das demandas

O segundo aspecto que mencionamos relaciona-se à oferta de serviços, à estrutura judicial encarregada de processar as demandas que chegam até o sistema oficial de justiça. Este é o ângulo que apresenta os sintomas mais visíveis do que se convencionou chamar de crise do Judiciário. Diz respeito a uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos.

Também quanto a este conjunto de problemas, a Constituição de 1988 deu respostas, ao que tudo indica, insatisfatórias.

Houve, de fato, uma reorganização e uma redefinição das atribuições dos vários organismos que compõem o Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais, cabendo-lhe declarar a constitucionalidade ou não de leis e atos normativos em tese (isto é, em ação direta contra a lei em si), atribuição jurídico-política própria de uma Corte Constitucional. Cabe-lhe, também, julgar, em recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e/ou julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição.

O acesso ao STF foi democratizado, uma vez que se ampliou consideravelmente a lista de agentes legitimados para proporem ação direta de inconstitucionalidade, anteriormente integrada apenas pelo Procurador Geral da República. A partir do novo texto constitucional, são nove os possíveis titulares deste tipo de ação: o presidente da República; a mesa do Senado Federal; a mesa da Câmara dos Deputados; a mesa da Assembléia Legislativa; o governador de Estado; o procurador geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Em decorrência desta alteração, o STF passou a receber um número muito maior de ações. Segundo depoimento do ex-presidente do órgão, Sidney Sanches, nos primeiros dois anos após a aprovação da nova Constituição foram impetradas mais de quinhentas ações de inconstitucionalidade junto ao STF, enquanto em um período anterior de mais de vinte anos, foram registradas apenas mil e pouca ações.

Em virtude da nova posição constitucional do Supremo Tribunal Federal, foi criado um órgão da máxima importância, o Superior Tribunal de Justiça, para o qual foi transferida parte das competências anteriores da Corte Suprema. Compete a este tribunal, entre outras atribuições,

julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhe vigência; se julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face de lei federal; ou der à lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro Tribunal. (C.F., art.105, III)

Compõem ainda o Poder Judiciário as justiças especiais: os tribunais e juízes do Trabalho; os tribunais e juízes eleitorais; os tribunais e juízes militares. Preocupou-se também a Constituição em descentralizar a Justiça Federal, criando os tribunais regionais federais e os tribunais e juízes dos estados e do

Distrito Federal e territórios. Os tribunais federais regionais substituem o antigo Tribunal Federal de Recursos, criado pela Constituição de 1946, que teve expressão política centralizadora durante o regime militar.

Além disso, conferiu-se aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais a definição da competência dos seus respectivos tribunais, mediante lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Todas essas mudanças, como dissemos, não foram capazes de dar respostas à imensa demanda por justiça. O Supremo Tribunal Federal tem recebido, como apontamos, um número crescente de processos a cada ano. As possibilidades de recursos e o crescimento das demandas provocado pela democratização no acesso a esta corte fizeram que, entre 1989 e 1997, os julgamentos proferidos passassem de 6,6 mil para cerca de quarenta mil. Só no ano de 1993, por exemplo, foram 27 mil processos, o que dá cerca de 2,5 mil processos para cada ministro relatar. Para que não se julgue que se tratava de um ano excepcional, em 1995 o total foi ainda maior, atingindo a casa dos 36 mil. No Superior Tribunal de Justiça, o número de processos julgados passou de 31.295, em 1993, para mais de noventa mil em 1997.

Nas demais justiças e tribunais a situação é igualmente grave, como indicam as Tabelas 4, 5, 6 e 7:

Tabela 4 – Justiça Comum <sup>12</sup>

Ano	Entrados	Julgados
1990	3.617.064	2.411.847
1991	4.250.133	2.947.177
1992	4.550.595	3.212.234
1993	4.413.792	3.345.136
1994	3.414.826	2.530.787
1995	4.266.325	2.970.509
1996	5.710.527	4.018.204
1997	5.359.662	4.144.694

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

12 Deve ser observado que, embora oficiais, estes dados são incompletos. Não foram computados, devido à falta de informações, os seguintes dados: para 1990 – CE e PE (1, 2, 3 e 4 trims.) e AL e MA (1 trim.) e AM (4 trim.); para 1991 CE e PE (1, 2, 3 e 4 trims.); SC (2 trim.); para 1992 – AM, CE, PE e RR (1, 2, 3 e 4 trim.); para 1993 AM, CE e RR (1, 2, 3 e 4 trim.); para 1994 – AM, CE e RR (1, 2, 3, 4 trim.); para 1995 – AM e CE (1, 2, 3, 4 trim.); MA (3 e 4 trim.); AL (4 trim.); para 1996 – AL, AM, CE, MA, RN e RR (1, 2, 3, 4 trim.); ES (1 trim.); para 1997 – AL, AM, AP, CE, MA, PE, RN, RR e TO (1, 2, 3, 4 trim.); BA e PR (3 e 4 trim.); PI, RJ, SC e SP (4 trim.).

Tabela 5 – Justiça Federal

Ano	Entrados	Julgados
1990	266.585	172.068
1991	724.129	271.740
1992	554.382	422.981
1993	535.438	328.733
1994	528.172	410.013
1995	641.450	345.606
1996	680.776	377.562
1997	901.489	413.272

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 6 – Justiça do Trabalho <sup>13</sup>

Ano	Entrados	Julgados
1990	1.233.410	1.053.237
1991	1.496.829	1.263.492
1992	1.517.916	1.337.986
1993	1.535.601	1.507.955
1994	1.204.654	1.676.186
1995	1.823.437	1.702.931
1996	1.939.267	1.863.003
1997	1.007.974	936.362

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 7 – Total nacional: Justiça Comum, Federal e do Trabalho do 1º Grau

Ano	Entrados	Julgados
1990	5.117.059	3.637.152
1991	6.471.091	4.482.409
1992	6.622.893	4.973.201
1993	6.484.831	5.181.824
1994	5.147.652	4.616.986
1995	6.731.212	5.019.046
1996	8.330.570	6.258.769
1997	7.269.125	5.494.328

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

13 Para 1996 não constam as informações da 54 J CJ de São Paulo devido ao não recebimento dos Boletins Estatísticos no período de junho a dezembro de 1996.

Como se depreende do conjunto das Tabelas (4 a 7), a justiça comum recebe a maior demanda. Entre 1990 e 1997, neste ramo do Judiciário, os entrados passaram de 3.617.064 para 5.359.662, um crescimento de 48%. Neste mesmo período, os julgados passaram de 2.411.847 para 4.144.694, um aumento de 71%. Apesar do maior crescimento proporcional no número de julgados, os resíduos, isto é, os casos que permanecem sem solução, são bastante altos: uma média de 28,25% no período, com uma melhora no ano de 1997, quando foram resolvidos 77% dos casos. Embora exista uma deficiência nas informações, o déficit de prestação jurisdicional é extremamente acentuado em todos os estados. Mesmo na região Sul, onde é melhor o desempenho do Judiciário, há, em média, de 1990 a 1994, um resíduo de 24 mil processos perante uma média de 183.700 iniciados.<sup>14</sup>

A Justiça Federal (Tabela 5), com um número significativamente menor de casos, apresenta, entre os anos de 1990 e 1997, uma maior defasagem entre o número de entrados e julgados – em média, apenas 41% dos casos foram resolvidos. Segundo os dados, o crescimento do número de entrados foi de 238%, enquanto o de julgados foi menor: 140%. Com exceção dos anos de 1994 e 1992, quando 78% e 76%, respectivamente, dos casos foram solucionados, em todos os demais foi bastante crítica a relação entre entrados e julgados.

No que se refere à Justiça do Trabalho (Tabela 6), chama especialmente atenção a magnitude dos números: sempre mais de um milhão de entrados, sendo que nos anos de 1995 e 1996 quase se atingiu a casa dos dois milhões. O desempenho deste ramo do Judiciário é melhor que o dos demais. No ano de 1994 foram, inclusive, julgados mais casos do que entrados.

Observando o total nacional (Tabela 7), verifica-se que ele reflete claramente, como não poderia deixar de ser, os números e as deficiências da Justiça Comum, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. O total de entrados é expressivo em todos os anos, com um crescimento de 42%, enquanto o de julgados foi de 51%. Apesar desta melhora no número de julgados, ainda é significativa a discrepância entre os entrados e julgados; em 1997, último ano da série, 25% dos casos deixaram de ser resolvidos.

Como indicam as Tabelas 8, 9, 10, 11 e 12, também nos Tribunais é sempre crescente o número de entrados e apreciável a discrepância entre o número de entrados e julgados. Nos Tribunais de Justiça, o número de entrados em 1996 (300.110) é quase duas vezes e meia maior do que em 1990 (125.388). O percentual de casos pendentes variou de 10% a 25% no período. Nos Tribunais de Alçada também foi apreciável o aumento da demanda: de 145.912, em 1990, para 224.000, em 1997, um crescimento de 53%. Neste

---

14 Para uma análise pormenorizada destes dados, ver Arantes (1996).



mesmo período, os julgados passaram de 132.208 para 212.719, um aumento de 60%. Os Tribunais Regionais Federais, tal como a Justiça Federal, apresentam a situação mais crítica: o crescimento da demanda foi da ordem de 230% e o de julgados, de 846%. A diferença entre os julgados e os entrados, no período, apresenta uma média de 30%. Em contraste com os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho possuem a menor defasagem entre o número de entrados e julgados, tendo apresentado nos últimos dois anos do período, 1996 e 1997, um maior número de julgados do que de entrados. Apesar disto, calcula-se que a espera por uma decisão leva, em média, cinco anos.<sup>15</sup> Por fim, a última Tabela, com o total nacional, mostra que é crítica a relação entre o número de processos entrados e julgados em todos os anos, bem como a tendência de crescimento na demanda.

Tabela 8 – Tribunais de Justiça

Ano	Entrados	Julgados
1990	125.388	114.237
1991	155.337	131.071
1992	182.648	152.569
1993	194.729	165.311
1994	233.117	206.236
1995	240.257	201.808
1996	300.110	224.420
1997	231.242	193.401

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 9 – Tribunais de Alçada

Ano	Entrados	Julgados
1990	145.912	132.208
1991	185.291	154.464
1992	195.226	163.308
1993	183.669	165.258
1994	198.641	197.130
1995	201.234	208.607
1996	204.216	198.371
1997	224.000	212.719

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

<sup>15</sup> Dados publicados pelo jornal *Folha de S.Paulo*, em 9.8.1998, mostram que, segundo o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, o maior do país em número de processos,

Tabela 10 – Tribunais Regionais Federais

Ano	Entrados	Julgados
1989	96.021	22.765
1990	122.017	89.335
1991	114.678	85.356
1992	194.655	124.609
1993	256.895	162.670
1994	266.051	188.411
1995	286.733	195.704
1996	293.959	203.901
1997	316.899	215.427

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 11 – Tribunais Regionais do Trabalho

Ano	Entrados	Julgados
1990	145.646	129.379
1991	211.582	149.217
1992	257.318	174.368
1993	312.379	272.271
1994	358.498	346.248
1995	363.576	358.832
1996	348.236	358.389
1997	268.220	292.736

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

Tabela 12 – Total nacional: Tribunais de Justiça, de Alçada, Regionais Federais e Regionais do Trabalho

Ano	Entrados	Julgados
1990	538.963	465.159
1991	666.888	520.108
1992	829.847	614.854
1993	947.672	765.510
1994	1.056.307	938.025
1995	1.091.800	964.951
1996	1.146.521	985.081
1997	1.040.361	914.283

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário.

apenas no ano de 1997 foram registrados quatrocentos mil processos. Este TRT informa, ainda, que em meses de pico de movimento a média paulista chega a quatro novos processos por minuto dando entrada na justiça.

Em resumo, depreende-se das Tabelas apresentadas que o descompasso entre a procura e a oferta de serviços judiciais é expressivo em todos os anos e em todos os órgãos do Judiciário. Calcula-se que, caso parassem de ingressar novos casos na justiça, seriam necessários de cinco a dez anos, dependendo do ramo do Judiciário e do Estado do país, para que fossem colocados em dia todos os processos existentes. Como explicar esta situação crítica?

Comumente aponta-se o insuficiente número de juízes como um dos fatores mais importantes para explicar a baixa agilidade no desempenho do Judiciário. Integrantes do sistema de justiça apegam-se a esta carência para justificar a situação de crise. Quando indagados sobre os principais obstáculos a uma boa prestação jurisdicional, este item foi apontado por 81% dos magistrados; 75% dos membros do Ministério Público dos estados; e por 84% dos procuradores da República. De fato, o Brasil apresenta uma relação bastante desfavorável entre o número de magistrados e o tamanho da população – há cerca de 61 juízes para cada milhão de habitantes. Uma comparação internacional mostra que, durante o período de 1990-1993, tanto países mais desenvolvidos como com igual ou inferior grau de desenvolvimento possuíam uma situação mais vantajosa: Portugal, 219 para cada milhão; Itália, 230; Bélgica, 88; Espanha, 77; Panamá, 71; Reino Unido, 78; Chile, 225; Argentina, 94.<sup>16</sup> Apesar da inegável desvantagem da situação brasileira quando comparada a de outros países, estudos estatísticos mostram não haver correlação significativa entre o número de juízes, de um lado, e a eficiência e a confiança da população no sistema judicial, de outro (Buscaglia et al., 1995).

O baixo número de juízes é um problema reconhecido pelo próprio Poder Judiciário no Brasil. Tanto assim que, em todas as unidades da Federação, há vagas abertas. Como demonstra a Tabela 13, é significativo o percentual de vacância, isto é, de postos criados e não preenchidos em todas as regiões – a média nacional é de 26%, chegando a 50% em alguns estados.

Tabela 13 – Cargos e juízes por região

Região	Postos	Juízes
Norte	457	345
Nordeste	1.578	1.269
Centro-Oeste	689	424
Sudeste	2.760	1.970
Sul	1.128	922

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, 1990.

16 Buscaglia et al. (1995). Dados ligeiramente diferentes são apresentados em Vianna et al. (1997), onde é feita a relação de número de habitantes por juiz: Bélgica 8.380; França 9.159; Itália 7.987; Luxemburgo 3.238; Holanda 9.323; Portugal 8.199; Espanha 11.681; Alemanha 3.918; Suíça 6.917; Brasil 15.384.

A diferença entre o número de cargos criados e o número efetivo de juízes aponta para uma outra questão, igualmente importante na elaboração de um diagnóstico sobre a crise do Judiciário. Trata-se do recrutamento, uma atribuição da própria instituição, mas que tem se mostrado um ponto problemático. O ingresso na carreira depende de concurso público, para o qual estariam teoricamente habilitados os bacharéis em Direito. A proliferação de faculdades de Direito, sobretudo a partir dos anos 70, não foi acompanhada de igual preocupação com a qualidade dos cursos. Este fenômeno explicaria, em boa medida, o reduzido índice de candidatos aprovados nos concursos de ingresso e, conseqüentemente, a vacância observada em todas as regiões do país. Mas certamente está aí apenas parte da explicação. Haveria que se considerar também fatores estranhos a uma prova de proficiência, como, por exemplo, uma política deliberada para impedir o crescimento exagerado de integrantes da instituição e seus efeitos deletérios no prestígio e deferências típicos de um grupo pequeno, mais homogêneo. Esta hipótese ganha mais força quando se considera que o sistema de recrutamento adotado no país permite o acesso de profissionais extremamente jovens,<sup>17</sup> sem a obrigação de passagem por escolas de formação, isto é, sem a sujeição a um processo formal de socialização *interna corporis* que de alguma forma viesse a garantir o controle dos recém-íngressos pela hierarquia da instituição.

Outros fatores podem ser ainda elencados para a explicação da falta de agilidade da estrutura burocrática do Judiciário. Entre eles, salientem-se: a escassez de recursos; o conjunto de problemas relacionado à esfera legislativa propriamente dita e aos ritos processuais.

A questão dos recursos materiais normalmente é sublinhada em diagnósticos elaborados pelos operadores do sistema de justiça. Lembram eles que muitas varas ainda operam em situação muito precária, que os serviços não estão informatizados, que os proventos dos juízes são inferiores aos de outros formandos em escolas de Direito, que o salário pago para o pessoal de apoio é insuficiente para o recrutamento de uma mão-de-obra qualificada. Magistrados entrevistados pelo IDESP apontaram a escassez de recursos como o principal obstáculo a uma adequada prestação jurisdicional (86% afirmaram ser este fator “extremamente importante” ou “muito importante”). Na mesma direção pronunciaram-se os integrantes do Ministério Público dos Estados: para 81%, este fator aparece como “muito importante” ou “importante”

---

17 Dados da pesquisa IDESP realizada junto à magistratura mostram que 55% dos juízes ingressaram no Judiciário com trinta anos ou menos. Segundo resultados da pesquisa de Vianna et al. (1997), observa-se uma tendência de recrutamento de integrantes cada vez mais jovens: enquanto em 1985/1986 os ingressantes com trinta anos ou menos correspondiam a 29,3%, nos concursos entre 1993/1994 eles passaram a 48%.

para explicar as deficiências na justiça. Este tema tem provocado embates entre membros do Legislativo<sup>18</sup> e do Executivo, de um lado, e da Justiça, de outro. Uma vez mais, ainda que se reconheça que se trata de um fator indispensável, estudos comparativos internacionais demonstram não haver correlação significativa entre o montante de recursos à disposição da justiça e eficiência na prestação jurisdicional. Ou seja, incrementos em recursos não provocam igual crescimento na agilidade e previsibilidade dos serviços prestados.

Quanto aos problemas relacionados à esfera legislativa, considera-se que a morosidade da justiça não se deve apenas às questões ligadas à estrutura do Judiciário, mas também tem a ver com as normas processuais, ou seja, com os efeitos e dificuldades que podem decorrer das próprias etapas e garantias especificadas em lei. A discussão dessas normas tem como horizonte a possível simplificação do processo, com a implantação de procedimentos mais rápidos, simples e econômicos.

Além da instabilidade legal que tem marcado o país nos últimos anos, o excesso de formalidades provavelmente também contribui para retardar o trabalho da justiça. Depoimentos de vários membros do Judiciário e de estudiosos apontam na direção da necessidade de uma reformulação na lei processual vigente, buscando simplificá-la e removendo diversos óbices legais que impedem a agilidade dos diversos juízes, nos vários graus de jurisdição. Com este mesmo objetivo, há demandas de implantação de ritos sumários, reduzindo o número de audiências e de pronunciamentos das partes.

Afirma-se que a denominada desformalização do processo aumentaria a eficiência do Judiciário. Diz Ada Grinover (1993):

eloqüentes exemplos dessa desformalização são o processo individual do trabalho, os Juizados Especiais para causas cíveis de menor complexidade e para infrações penais de menor potencial ofensivo, a tendência para procedimentos simplificados (como no rito sumaríssimo), certas técnicas abreviadas como o julgamento antecipado da lide, bem como toda a tendência contemporânea no sentido de reservar às formas sua função de garantia, sem prejuízo da celeridade e simplificação dos procedimentos.

A redução das formalidades processuais é vista como extremamente importante por 53,2% dos magistrados; 43% dos integrantes do Ministério

---

18 Um dos embates mais acirrados deu-se em 1996, quando o então deputado federal Antônio Kandir escreveu um artigo sobre o custo orçamentário da Justiça e seu extraordinário crescimento após a Constituição de 1988. Mostrava ele que os gastos de pessoal passaram de R\$ 600 milhões para R\$ 2,7 bilhões, ou seja, um aumento de 375%, sem que a isto correspondesse uma melhoria nos serviços prestados (*Folha de S.Paulo*, 21.4.1996).

Público dos estados; e por 40% dos procuradores da República. Segundo investigações comparativas, esse conjunto de problemas tem se mostrado central como entrave à agilidade do Judiciário.

## II REFORMAS

As propostas de reforma do Judiciário, tal como o sentimento de insatisfação com os seus serviços datam de longa data. Apenas para nos fixarmos nos últimos anos, deve ser recordado que este foi o capítulo da Constituição aprovada em 1988 que recebeu o maior número de propostas de revisão, por ocasião da reforma constitucional de 1993 – foram ao todo 3.917 emendas. Um número nada desprezível, mas de todo incongruente com o resultado alcançado.

Do ponto de vista mais genérico, são dois os objetivos de todas as propostas de reforma do Poder Judiciário: dinamizar e tornar mais acessível a proteção jurisdicional prestada por juízes e tribunais. As soluções, para efeito de discussão, poderiam ser agrupadas em dois tipos: as judiciais propriamente ditas e as extra-judiciais, aí englobando desde sistemas alternativos para a solução de disputas até modificações legislativas.

### II. I Soluções judiciais

As propostas de reformas denominadas judiciais procuram dar maior eficiência ao Poder Judiciário a partir de intervenções internas, na própria instituição. Abrangem, assim, soluções diversas, desde alterações nas competências de seus organismos até modificações na estrutura da instituição. Entre elas destacam-se: transformação do Supremo Tribunal Federal em uma Corte de Justiça; introdução da súmula de efeito vinculante; introdução do incidente de constitucionalidade; eliminação de juízes classistas na Justiça do Trabalho; extinção da Justiça Militar; fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; criação de um órgão de controle externo do Poder Judiciário. Façamos um breve sumário de cada uma dessas propostas.

No que se refere ao perfil institucional do Judiciário, a proposta com maior potencialidade de alterar as relações entre este poder e os poderes propriamente políticos diz respeito à transformação do Supremo Tribunal em uma Corte Constitucional. Esta modificação teria por finalidade dois objetivos: de uma parte, restringir a atuação do órgão a questões estritamente constitucionais, deixando de ser um Tribunal de última instância para qualquer

tipo de demanda e, de outra, redefinir o exercício do controle da constitucionalidade. Com o primeiro objetivo, reduzir-se-ia significativamente o número de processos que chegam até o Tribunal. De fato, no atual modelo toda e qualquer matéria pode, através de recursos, chegar até o STF, obrigando seus ministros a lidar com um rol de questões que não encontra paralelo nas demais democracias. O segundo objetivo – redefinição do controle da constitucionalidade – é, sem dúvida, de mais difícil implementação e capaz de alterar profundamente toda a engenharia institucional. Os partidários mais radicais desta alteração inspiram-se em um modelo no qual o controle da constitucionalidade das decisões políticas deve limitar-se a princípios que ponham em risco a continuidade democrática. Neste arranjo institucional não caberia ao Judiciário pronunciar-se sobre toda e qualquer questão, possuindo, portanto, as decisões majoritárias (aprovadas no Congresso ou resolvidas pelo Executivo) prevalência sobre as judiciais. Ou seja, seria reduzida a possibilidade de ativismo do Judiciário e, ao mesmo tempo, flexibilizados os preceitos constitucionais.

Em uma outra versão, seria reforçado o papel do Supremo e dos Tribunais, facultando aos tribunais superiores a emissão de súmulas e a elas atribuindo efeito vinculante para os órgãos do Judiciário e para a Administração direta e indireta de todas as esferas do poder público. Dessa forma alcançar-se-ia a uniformização dos julgados e condicionar-se-iam as ações administrativas do poder público. Essas súmulas teriam força de lei.

A súmula de efeito vinculante é uma das propostas que mais chamam a atenção, sendo vista por seus defensores como indispensável para garantir a segurança jurídica e evitar a multiplicação desnecessária de processos nas várias instâncias. Tal providência impediria que grande parte dos processos tivesse continuidade, desafogando o Judiciário de processos desnecessários. Impossibilitaria a enxurrada de processos idênticos e daria condições para a Justiça acompanhar a evolução das leis conjunturais. Seus partidários lembram que mais de 80% dos casos levados ao STF, por exemplo, referem-se a matéria já julgada. O caso mais citado é o fato do Supremo ter decidido em 1990 como inconstitucional a cobrança de empréstimo compulsório, criada no governo Sarney, sobre compra de carros novos e aquisição de combustível, e até hoje os ministros terem julgado mais de dez mil vezes essa mesma causa.

Outra modificação de grande amplitude seria a criação de incidente de inconstitucionalidade, que permitiria ao Supremo Tribunal Federal, provocado pelo procurador-geral da República, advogado da União, ou procurador-geral ou advogado-geral do Estado, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada.

Estas propostas, que constam do projeto de emenda constitucional em andamento no Congresso, encontram resistências por parte da magistratura,<sup>19</sup> sobretudo de primeira instância; de setores do Ministério Público<sup>20</sup> e de um grupo de juristas. Tais expedientes, segundo seus oponentes, afrontariam duas garantias constitucionais: a separação de poderes, uma vez que daria poder normativo aos tribunais – uma prerrogativa do Legislativo; e o princípio do duplo grau de jurisdição, já que retiraria dos magistrados o poder de decidir livremente, segundo a lei e o seu convencimento pessoal. Alegam ainda esses críticos que estas soluções visam fortalecer o órgão de cúpula do Poder Judiciário e dar agilidade aos tribunais, implantando uma ditadura e, desta forma, impedindo a autonomia do juiz e, conseqüentemente, a oxigenação do Judiciário.

É importante que se saliente, contudo, que não haveria como negar que abusos de recursos acabam por obstruir a pauta dos tribunais, servindo, na maior parte dos casos, de instrumento para estratégias protelatórias e, em decorrência, retardando a prestação jurisdicional. Afora isso, de acordo com a proposta em discussão, não se trata de impor efeito vinculante a toda e qualquer decisão dos tribunais, nem mesmo de impedir a manifestação dos juízes singulares. Há uma regulamentação, segundo a qual as

súmulas vinculantes terão por objeto a validade, a interpretação e a eficácia de norma determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica e só poderão ser editadas mediante decisão tomada pelo voto de três quintos dos membros do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Superiores, após reiteradas decisões no mesmo sentido sobre determinada questão de direito. Demais disso, poderão provocar a aprovação, a revisão e o cancelamento de súmula vinculante os órgãos responsáveis por sua edição ou qualquer tribunal competente na matéria; o Ministério Público da União ou dos Estados; a União, os Estados ou o Distrito Federal; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e a entidade máxima representativa da magistratura nacional, reconhecida pelo STF.<sup>21</sup>

Pesquisa realizada pelo IDESP, em novembro de 1996, junto a deputados federais e senadores, mostra substancial receptividade no Congresso à pro-

---

19 Pesquisa realizada pelo IDESP junto a 570 juízes em cinco estados, em 1993, mostrava que apenas 33,9% eram a favor do efeito vinculante, e 14,6% da advocatária (op. cit.).

20 Apenas 22% dos integrantes do Ministério Público manifestaram-se totalmente a favor da atribuição de efeito vinculante às súmulas dos Tribunais Superiores e à advocatária para assuntos constitucionais (Pesquisa IDESP: “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, 1996).

21 Proposta de Emenda à Constituição n.96, de 1992 apensa: PEC n.112/95, autor: deputado Hélio Bicudo; relator: deputado Jairo Carneiro.



posta de tornar vinculantes as súmulas, chegando a 72% o índice de apoio.<sup>22</sup> No Executivo, como seria de esperar, é fortíssimo o apoio ao efeito vinculante das súmulas. A Ordem dos Advogados do Brasil, por sua vez, manifestou-se oficialmente, em 25.2.1997, a favor de uma específica proposta de súmula de efeito vinculante. Em seu projeto de Reforma do Poder Judiciário, salienta, como um dos pontos básicos, “a impossibilidade de interposição de recurso pela Administração Pública que exija rediscussão de tese sumulada pelo STF”. Trata-se, como se depreende do texto, de uma aceitação que restringe a súmula vinculante apenas e tão-somente aos casos que envolvam a administração pública.

No que se refere ao conjunto de problemas denominados estruturais, também é amplo o leque de propostas. Elas abrangem desde alterações na estrutura do poder Judiciário até modificações nas competências de certos órgãos.

Assim, um projeto de emenda constitucional, apresentado pelo senador Pedro Simon, tem por objetivo transformar o Supremo Tribunal Federal em Tribunal Constitucional, nos moldes dos modelos europeus, composto por juízes com mandato fixo. Esta transformação faria que o Superior Tribunal de Justiça fosse ampliado, cabendo a ele a uniformização da jurisprudência relativa à legislação federal e à proteção das liberdades fundamentais. Trata-se de proposta bastante polêmica, encontrando ferrenhos adversários no interior da magistratura, como o ministro Célio Borja, e entre juristas, como Saulo Ramos. A OAB prevê em sua proposta de reforma do poder Judiciário a “criação de uma Corte Constitucional, como órgão de Estado e atribuição exclusiva de julgar matéria constitucional” (proposta publicada em 25.2.1997).

Quanto às justiças especiais, a solução que vem obtendo um maior número de adeptos é a que prevê a extinção do cargo de juiz classista na Justiça do Trabalho. Uma emenda do deputado Nedson Micheleti, apresentada em agosto de 1995, visava alterar os artigos 111, 112, 113 e 114 da Carta Federal para extinguir o Tribunal Superior do Trabalho, a representação classista em todos os graus de jurisdição e o poder normativo da Justiça do Trabalho. Segundo Piquet Carneiro, um dos membros do Conselho da Reforma do Estado, órgão criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, “o cargo de juiz classista custa ao país R\$ 500 milhões por ano e só contribui para agravar o congestionamento da Justiça do Trabalho” (*O Estado de S. Paulo*, 19.10.1996). Na mesma direção pronunciou-se o presidente do STF, ministro Celso Mello: “os classistas transformam a Justiça do Trabalho num aparato

---

22 Pesquisa IDESP: “O Congresso Nacional frente aos grandes temas do momento brasileiro”, coordenada por Bolivar Lamounier e Amaury de Souza, novembro de 1996.

judicial muito oneroso". A Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou, em outubro de 1997, projeto do senador Gilberto Miranda (PFL-AM) que extingue o cargo de juiz classista nos Tribunais Regionais do Trabalho e no Tribunal Superior do Trabalho. A função seria mantida apenas nas Juntas de Conciliação e Justiça, mas em caráter honorífico, sem remuneração. No Brasil, são quatro mil juízes titulares e quatro mil suplentes, que ganham salários de R\$ 5 mil. Tinham direito de requisitar aposentadoria com apenas cinco anos de serviço. Essa aposentadoria especial dos juízes classistas está suspensa desde outubro de 1996, por medida provisória editada pelo governo. Segundo analistas, os salários de juízes classistas correspondem a 16% do orçamento total da Justiça do Trabalho. Há ainda propostas mais radicais, defendendo a extinção das Juntas de Conciliação e Julgamento da Justiça do Trabalho. Segundo o projeto apoiado pela OAB para a reorganização do Poder Judiciário, deveriam ser extintos os postos de juízes classistas em todos os órgãos da Justiça do Trabalho.<sup>23</sup>

Outra inovação que mudaria efetivamente o perfil institucional da Justiça do Trabalho seria a extinção de seu poder normativo. Esta proposta tem por objetivo possibilitar a implantação definitiva da negociação coletiva em matéria trabalhista. Argumentam seus defensores que, desta forma, o país daria um salto de qualidade nas relações de trabalho, assemelhando-se ao que ocorre nos países avançados. Ali, a legislação limita-se a normas gerais, assim como é restrita a intervenção de terceiros nas relações trabalhistas.

No que se refere à Justiça Militar, as propostas em discussão pretendem reduzir a competência de seus juízes, redefinindo os tipos de crimes sujeitos a seu julgamento, quando cometidos por militares ou policiais militares. Numa linha ainda mais radical manifestou-se a OAB, sugerindo a extinção da Justiça Militar.

---

23 Denúncias de clientelismo na indicação das representações classistas e de toda sorte de ilegalidade têm sido cada vez mais frequentes, somando-se aos argumentos contrários a este traço corporativista de todas as constituições brasileiras desde 1946. Há que se considerar que os classistas têm conseguido impedir mudanças, exercendo pressões sobre o Congresso. Este *lobby* saiu vitorioso durante os trabalhos da constituinte. A opinião de importantes setores é claramente favorável à extinção da representação classista na Justiça do Trabalho. Resultados da pesquisa "O Congresso Nacional frente aos grandes temas do momento brasileiro" mostram que 55% dos congressistas apóiam a eliminação da competência da Justiça do Trabalho para julgar reajustes salariais e outros conflitos econômicos entre empregados e empregadores; 59% manifestaram-se a favor da eliminação do poder normativo da Justiça do Trabalho; 72% são favoráveis à extinção da figura do juiz classista na Justiça do Trabalho. Da mesma forma, juízes, empresários e sindicalistas têm expressado sua concordância em relação à extinção das vagas de juiz classista. A Associação dos Magistrados Brasileiros manifestou-se publicamente a favor desta medida.

A criação de um órgão externo de controle do Judiciário é, sem dúvida, a proposta que mais tem provocado discussões. Desde que foi apresentada pela primeira vez, recebeu uma avalanche de protestos. Seus defensores sustentam o argumento de que, dos três poderes, o Judiciário é o mais estável e o que menos tem mecanismos de controle e fiscalização, seja por parte da sociedade, seja de outros poderes.<sup>24</sup> Esta era a justificativa básica da emenda elaborada pelo deputado José Genoio (PT-SP): “a justiça não pode ser entendida dentro de uma perspectiva exclusivamente técnico-formal. O princípio da separação dos poderes não pode ser utilizado para consolidar a fragmentação do próprio Estado e justificar a impossibilidade de controle social sobre uma atividade que é pública e da mais alta relevância”; asseverando ainda que “não há Estado Democrático de Direito sem que a sociedade civil possa controlar as suas instituições políticas, legislativas e judiciais”.

A Emenda n.4, apresentada pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), modifica a emenda do deputado Genoio para instituir o Sistema de Controle do Poder Judiciário, criando o Conselho Nacional da Magistratura, junto ao STF. A composição desse órgão abrangeria representantes do STF, dos Tribunais Superiores (STJ, TSE, STM e TST), dos tribunais dos diversos ramos do Poder Judiciário federal e estadual, bem como um advogado.

A comissão de Constituição e Justiça e de Redação opinou pela admissibilidade da proposta – Emenda Constituição Federal n.112/95 – apenas tendo sido suprimida a expressão “externo” que qualificava o controle sobre o poder Judiciário, bem como a menção à participação de cidadãos nos Conselhos de Justiça. Esse sistema, de acordo com essa versão, seria constituído por Conselhos de Justiça em níveis federal, estadual e distrital, devendo realizar a fiscalização do Poder Judiciário, sendo vedada a interferência na atividade jurisdicional, com competências para se pronunciar sobre matéria orçamentária, vitaliciamento, promoção e perda de cargo dos magistrados, estrutura do Poder Judiciário e de seus serviços auxiliares, bem como fiscalizar o serviço judicial e receber denúncias e reclamações contra membros da magistratura e funcionários dos serviços auxiliares.

Quanto aos componentes desse organismo, a emenda prevê: representantes de cada um dos Tribunais Superiores, do Ministério Público Federal, da classe dos advogados e três cidadãos brasileiros eleitos pelo Congresso

---

24 Embora por ocasião da Revisão Constitucional tenham sido apresentadas quinze emendas estabelecendo algum tipo de controle externo sobre o Poder Judiciário, a mais completa e, por isso mesmo, a que mais tem sido discutida é da autoria do deputado federal José Genoio (PT-ST). Impedido pela direção de seu partido de apresentar a emenda, ela foi levada à discussão pelo deputado federal Roberto Freire (PPS-PE), na ocasião líder do governo.

Nacional. Deixa à Lei Complementar dispor sobre a competência, organização e funcionamento do sistema de controle do Poder Judiciário.

Na proposta oficial da OAB de Reforma do Poder Judiciário está prevista a instituição de órgãos de controle, denominados “Conselhos de Controle Administrativo do Poder Judiciário”. Tais conselhos, segundo esta entidade, deveriam contar com a participação paritária de juízes, membros do Ministério Público e advogados.

Hoje, a possibilidade de criação de um organismo de controle do Judiciário tem sido vista com menos receio pelos integrantes da magistratura, quer por limitar-se a questões administrativas, orçamentarias e disciplinares, sem interferir no mérito das decisões, quer por sua composição – um órgão majoritariamente integrado por membros do próprio poder Judiciário. O Conselho da Reforma do Estado aprovou uma recomendação neste sentido, propondo a criação de um Conselho Nacional de Justiça, com a participação obrigatória de representantes da sociedade civil.

Saliente-se, contudo, que apesar de atualmente ser menor a resistência a esta proposta,<sup>25</sup> são inúmeras as vezes que têm se pronunciado no sentido de que ela fere o princípio constitucional da separação dos poderes, além de enfatizar a já existência de mecanismos “controladores” da magistratura, tais como a corregedoria e a constante e obrigatória presença nas atividades jurisdicionais de integrantes do Ministério Público e de advogados.

Caberia discutir a eficácia dessas propostas, classificadas como judiciais, tendo em vista as duas dimensões do Judiciário: a política e a de prestação de serviços. Não necessariamente cada uma das soluções refere-se a apenas uma das dimensões. Muitas vezes, os efeitos sobrepõem-se, afetando as duas dimensões. Além disso, a avaliação do significado destas propostas deve levar em consideração ganhos em imparcialidade, agilidade e custos na capacidade do Judiciário de produzir decisões que ponham fim aos conflitos que lhe são encaminhados.

O reconhecimento da importância destas modificações não significa desconsiderar o peso que teria em uma melhor prestação jurisdicional a “vontade política”. Victor Nunes Leal chamava a atenção para o fato de que, apesar da relevância das reformas materiais para agilizar o trabalho da justiça, elas, isoladas, não surtiriam efeitos. Salientava que, sem vontade política, nada seria resolvido. Há exemplos de tais tipo de iniciativa em vários tribunais,

---

25 Entre os congressistas é bastante amplo o apoio a esta proposta, chegando a 80% os que se manifestaram a favor da criação de um órgão de controle externo do Judiciário, com maioria de membros externos à magistratura (Pesquisa: “O Congresso Nacional frente aos grandes temas do momento brasileiro”, IDESP, 1996).

que têm conseguido agilizar os processos e cobrar de seus membros maior presteza na execução de suas atribuições.<sup>26</sup>

## II.2 Soluções extra-judiciais

Estas soluções contemplam uma série de iniciativas, que vão da esfera legislativa propriamente dita até a criação de novos espaços para a solução de disputas.

Problemas decorrentes da legislação têm sido repetidas vezes apontados como sérios obstáculos ao bom funcionamento da justiça. Operadores do sistema de justiça responsabilizam fortemente a legislação pela situação de crise – esta é a visão de 67,5% dos magistrados, 78% dos integrantes do Ministério Público dos estados e 73% dos procuradores da República. Parece existir um relativo acordo quanto ao fato de que grande parte de nossa legislação é desatualizada, tendo sido elaborada para uma sociedade que pouco se parece com a de nossos dias, obrigando juízes a aplicar normas em muitos casos ultrapassadas. O Código Comercial é de 1850; o Civil data de 1916; o Penal, na sua parte especial, de 1940. Advoga-se que o país deveria acompanhar uma tendência mundial no sentido de um enxugamento da legislação, de uma redução da intermediação judicial, da livre negociação e da auto-resolução dos conflitos.<sup>27</sup>

Os ganhos advindos de uma legislação condizente com a complexidade da sociedade e garantidora de direitos são manifestos quando se examinam os

---

26 Pode-se citar como um exemplo de iniciativa guiada por “vontade política” de melhorar a prestação jurisdicional o “plano de gestão para a qualidade”, implantado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em março de 1995. Antes de sua adoção, o tempo médio de permanência de um processo na diretoria processual até ser distribuído aos desembargadores destinatários chegava a sessenta dias. Hoje, esse período foi reduzido para cinco dias; um processo de falência que demorava 36 dias para ser concluído, tem sido feito em 48 horas. Outro caso que poderia ser destacado é o do Tribunal de Justiça da Paraíba: houve uma considerável redução na morosidade, além de medidas que diminuíram a impunidade, restando, atualmente, apenas 12% dos 63 mil processos que obstruíam sua pauta até o ano de 1996. Vale ainda citar a decisão do presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em maio de 1998, de instalar, a partir de agosto, “juizados itinerantes”, em ônibus adaptados para, em lugares da periferia da capital e em horários previamente determinados, serem atendidas pessoas que, por outra forma, jamais chegariam até o Judiciário. Esta medida, além de oferecer um atendimento rápido, ajuda a aproximar a justiça da população.

27 Nesta direção são incisivas as conclusões dos estudos sobre as leis trabalhistas, mostrando seu anacronismo, seu estímulo ao recurso judicial e, conseqüentemente, quanto aumentam os custos de transação na economia.

efeitos das inovações nesta área a partir dos anos 80, com a Lei de Ação Civil Pública (1985); a Lei de Pequenas Causas (1984), transformados em 1995 em Juizados Especiais Cíveis e Criminais; o Código de Processo Civil (1994), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Antitruste (1994). Watanabe (1996, p.149) resume o impacto provocado por essas leis:

a) foi facilitado o acesso à Justiça para a camada mais humilde da população e possibilitada a solução molecular dos conflitos de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, evitando-se sua fragmentação e a banalização de suas soluções; permitiu-se que outros entes públicos, além do Ministério Público, e também a própria sociedade civil – através de entes intermediários, como associações e sindicatos – pudessem levar ao Judiciário os conflitos metaindividuais; b) foi adotada a responsabilidade objetiva para a tutela mais eficaz do consumidor e do meio ambiente; c) para a proteção jurisdicional mais efetiva e tempestiva dos direitos, foram criados o mecanismo de antecipação da tutela diferenciada e específica das obrigações de fazer e de não fazer.

Na esfera legislativa tornou-se imperativo ajustar a lei às exigências da justiça, sem que isto implique diminuir o respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa. A lei processual brasileira permite, de fato, uma plethora de recursos. Pode-se, como lembram seus críticos, até fazer embargo de declaração de despacho a embargo de declaração, isto é, o advogado diz não ter entendido os termos de uma sentença e depois alega não compreender o esclarecimento feito pelo juiz. Esta estratégia tem claramente como objetivo ganhar tempo, retardando a sentença final. Uma maior rigidez quanto ao número e a oportunidade dos recursos não afetaria a equanimidade da justiça.

Ainda em relação à legislação processual, há propostas que buscam limitar as possibilidades de medida liminar ou cautelar. Muitos juristas, como por exemplo Celso Bastos, julgam que todas as situações jurídicas hoje são passíveis de ser postas em suspenso por medida liminar ou cautelar, sendo mesmo até executadas em favor do autor antes que o réu tenha sido ouvido (*O Estado de S. Paulo*, 11.10.1996).

A desburocratização das exigências legais constituiu-se uma demanda que vem ganhando adeptos. Um exemplo do excesso de formalidades encontra-se nas exigências cartoriais, como para a compra e venda de imóveis. Um projeto de lei, apresentado em 1996 pelo deputado Hélio Bicudo (PT-SP), tem por objetivos reduzir as formalidades e tornar menos onerosa a negociação de imóvel popular. Segundo tal proposta, estariam dispensados de escritura pública os imóveis de valor igual ou inferior a R\$ 30 mil. Segundo José Osório, desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, “a maior parte das escrituras de imóveis passadas em cartório são inócuas. São meras formali-

dades dispensáveis” (*Folha de S.Paulo*, 6.7.1996). O juiz Urbano Ruiz, presidente da Associação Juizes para a Democracia, vai ainda mais longe: “a maioria das escrituras passadas em cartório, assim como quase todos os serviços notariais e registro, são inúteis”. Para ele, de acordo com reportagem publicada no jornal *Folha de S.Paulo*, do dia 6.7.1996, poderiam ser abolidas não só a escritura de compra e venda de imóvel, como também as escrituras de divisão de imóveis (entre condôminos), de doação de imóvel, de dação em pagamento (quando o imóvel é dado em pagamento), de permuta de imóveis e de desapropriação amigável. Também poderiam ser abolidas as procurações (seriam feitas por instrumento particular), os pactos antenupciais (constariam do próprio termo de casamento), o reconhecimento de firma e autenticação de cópias.

Quanto aos mecanismos alternativos de solução de disputas, duas medidas já vêm sendo implementadas. De um lado, os juizados especiais que deformalizam as controvérsias. De outro, foi regulamentado o juízo arbitral, a chamada “Lei Maciel”.

Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais têm representado uma substancial melhora na prestação jurisdicional, tanto em termos de custos como de agilidade e de acesso à justiça. Dados sobre o Estado de São Paulo confirmam esses ganhos em qualidade: de 1988 a 1995 passaram a funcionar 138 Juizados Especiais de Pequenas Causas no interior, doze na capital e vinte itinerantes; neste período foram ajuizadas 228.195 demandas e concluídas, entre acordos e sentenças, 220.518, isto é, 96,6%.

Com a lei Maciel foram ampliadas as possibilidades institucionais de que a sociedade resolva eventuais conflitos comerciais e patrimoniais de modo mais simples e ágil, reduzindo o recurso à justiça, aliviando, assim, o Judiciário de um grande número de processos. Calcula-se que cerca de 80% dos conflitos mercantis internacionais sejam solucionados através da arbitragem, sobretudo em países da Europa e na América do Norte. Só nos Estados Unidos, no início da década de 1990, achavam-se em funcionamento 1.200 programas de Resolução Alternativa de Disputas (ADR), com participação dos governos estaduais e federal, profissionais de várias áreas, advogados e universidades. Só em 1995, foi resolvido dessa maneira 1,2 milhão de pendências.

No Brasil, embora o Código de Processo Civil de 1929 já previsse o juízo arbitral, esta prática sempre foi muito reduzida, quer por questões culturais, quer porque havia a obrigatoriedade de intervenção judicial. A entrada em vigor da nova lei, sancionada pelo presidente da República em setembro de 1996, certamente contribuirá para desafogar o Judiciário e, mais ainda, para impulsionar a criação de mecanismos de solução de conflitos extra-judiciais, coetâneos com uma sociedade civil organizada e desenvolvida. Algumas ex-

periências já em andamento mostram que se trata, de fato, de uma forma extremamente eficiente e rápida de solução de conflitos. Entre elas, apenas a título de exemplo, poderiam ser citadas as Juntas de Conciliação do Creci que, seguindo o modelo no âmbito privado dos Tribunais Públicos de Pequenas Causas, realizaram, só no ano de 1997, 230 audiências, tendo solucionado cerca de 70% dos casos.

Essas propostas, classificadas em judiciais e extra-judiciais, não esgotam o amplo leque de emendas que tem por objetivo modificar o Poder Judiciário e o sistema de justiça em geral. Há outras emendas, como, por exemplo, alteração dos dispositivos relativos à promoção dos magistrados; introdução de participação do Ministério Público no concurso de provas e títulos para ingresso na carreira da magistratura; modificação de dispositivo referente ao vitaliciamento do magistrado; estabelecimento de investidura temporária para os ministros dos STF e do STJ; proibição de realização de sessões secretas, pelos tribunais, para tratar de assuntos administrativos; criação de Juizados Especiais Federais; extensão para os Ministérios Públicos dos estados e do Distrito Federal do mecanismo de confirmação pelo Poder Legislativo da escolha do procurador-geral, hoje existente para o Ministério Público Federal.

É forçoso reconhecer que a pauta de reformas é ampla e que dificilmente se obterá um consenso. Parece claro que a atual estrutura do Judiciário não tem sido capaz de atender minimamente às exigências de um serviço público voltado para a cidadania. Não é igualmente claro, entretanto, quais aspectos devem ser alterados e quais dentre eles deveriam ser prioritariamente modificados. As resistências à mudança têm sido apreciáveis. Mas, por outro lado, o grau de tolerância com as deficiências já atingiu patamares tão baixos que colocam em risco a própria convivência democrática. É urgente a avaliação das propostas judiciais e extra-judiciais em discussão e de seus efeitos sobre a administração e a distribuição de justiça. O problema certamente não apresenta uma solução “ótima”, unívoca e inquestionável. Mas isto não significa dizer que enquanto não houver o “ótimo” nada deva ser feito. Reformar o Judiciário significa simultaneamente ampliar o acesso à justiça e agilizar o processo de produção de sentenças. Para isto, certamente, contribuiria o aumento no número de varas, a informatização, um aumento no número de magistrados, uma melhor utilização dos recursos, modificações legislativas e processuais, a exigência de maior transparência e vontade política, como sugeria Victor Nunes Leal. Além de medidas extra-judiciais, que propiciassem o crescimento e o fortalecimento de canais alternativos para a solução de conflitos.

É puro truísmo repetir que há oposição às mudanças. Vantagens vistas como garantias por uns aparecerão como privilégios para outros; direitos



serão ora classificados como condições para o exercício do ato de julgar, ora como formalização de desigualdades. Entretanto, a despeito dos obstáculos, não há mais como adiar reformas que tenham por objetivo aperfeiçoar o sistema de justiça brasileira. Destas iniciativas dependerão não apenas uma maior credibilidade no Poder Judiciário e uma cidadania plena, mas também a consolidação do Estado de Direito e as chances de sucesso de inserção da economia do país nos novos parâmetros internacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, R. B. (1997) *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- . (1996) A Crise do Judiciário. *Revista Trevisan*, ano 9, n.104, outubro.
- BUSCAGLIA, E., RATLIFF, W., DAKOLIAS, M. (1995) La Reforma Judicial en la América Latina. *Revista Occidental*, México: Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, ano 12, n.3.
- BUSCAGLIA, E. (1997a) Corruption and Judicial Reform in Latin America. *Policy Studies Journal*, PSI: London.
- . (1997b) Desarrollo económico y reformas judiciales en America Latina. *Contribuciones*, ano XIV, n.3.
- CAPPELLETTI, M., GARTH, B. (1988) *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor.
- CARVALHO, J. Murilo de (1997) Direitos Cívicos e Cidadania. In: DA MATTA, Roberto. (org.) *Brasileiro Cidadão*. Rio de Janeiro: FGV.
- CASTRO, M. F. (1977) O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34, 1977.
- FARIA, J. E. (1994) O desafio do Judiciário. *Revista da USP*, n.21.
- . (1995) *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília: Conselho da Justiça Federal.
- FARIA, J. E. (1996) A Crise do Poder Judiciário no Brasil. In: *Justiça e Democracia*. São Paulo: Associação Juizes para a Democracia, Ed. Revista dos Tribunais.
- FERRAZ JUNIOR, T. S. (1994) O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? *Revista da USP*, n.21.
- FERREIRA FILHO, M. G. (1994) O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça. *Revista de Direito Administrativo*, vol.198.
- GRINOVER, A. P. (1993) A Crise do Poder Judiciário. Texto preparado para a XIII Conferência Nacional da OAB.
- JOBIM, N. A. (1997) O Poder Judiciário no Brasil Atual. In: *As Relações do Poder Judiciário com a Imprensa*. Cadernos de CEJ. Brasília: Conselho da Justiça Federal.
- SADEK, M. T., ARANTES, R. B. (1994) A Crise do Judiciário e a Visão dos Juizes. *Revista da USP*, n.21.

- SADEK, M. T. (org.) (1995a) *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- . (org.) (1995b) *O Judiciário em Debate*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- . (org.) (1997) *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré.
- SANTOS, Boaventura de S. (1989) Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. In: FARIA, J. E. (org.) *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário*. São Paulo: Ática.
- SHAPIRO, M., STONE, A. (1994) The New constitutional politics of Europe. *Comparative Political Studies*, n.26.
- TATE, C. N., VALLINDER, T. (orgs.) (1995) *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press.
- VIANNA, L. W., CARVALHO, M. A. R., MELO, M. P. C., BURGOS, M. B. (1997) *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan.
- VIERA, O. V. (1994) Império da lei ou da Corte? *Revista da USP*, n.21.
- WATANABE, K. (1996) Novas Atribuições do Judiciário: necessidade de sua percepção e de reformulação da mentalidade. *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, ano I, n.1, set./dez.
- WORLD Economic Forum. (1994) *World Competitiveness Report*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

## 13 O ESTADO E O CIDADÃO\*

ADAM PRZEWORSKI

### INTRODUÇÃO

Por que em algumas democracias latino-americanas, como também em outros continentes, o Estado aplica ou faz respeitar desigualmente a lei? A inspiração para a formulação de tal questão vem de Guillermo O'Donnell (1993, 1997b), que pintou um mapa da América Latina em cores diferenciadas, levando em consideração o grau de institucionalização do Estado. Nas áreas pintadas com a cor verde, a paz e a ordem prevalecem, mas nas áreas pintadas em cor marrom, as instituições estatais desaparecem e reina a ausência da lei.<sup>1</sup> As favelas no Brasil, as áreas rurais na Colômbia, as “*inner cities*” nos Estados Unidos e as *shanty towns* na África do Sul são áreas com uso generalizado de violência privada, na sua grande maioria separadas por paredes e muros físicos, não somente econômicos, das *gated communities* habitadas pelos ricos. Frequentemente, o Estado apenas patrulha os muros.

É importante notar que esse mapa reflete um grau de ordem social, não de desigualdade econômica ou social *per se*. O Estado pode até reduzir a desigualdade econômica, mas a essência do Estado democrático é a igualdade

---

\* Tradução: Carlos Pereira.

1 Um mapa similar de algumas democracias bem estabelecidas, por exemplo, os Estados Unidos, também exibiria um amplo *spectrum* de cores. Os Estados Unidos têm a mais alta taxa de encarceramento do mundo, mais políticas privadas que públicas, taxas de condenação discriminatórias e grandes áreas que costumam ser chamadas de “*guetos*” e que agora são tratadas eufemisticamente como “*inner cities*”.

política (O'Donnell 1997b). E essa igualdade engloba não apenas os direitos positivos de votar ou verbalizar livremente suas opiniões, mas também o direito a um governo efetivo, o que Bresser Pereira (1997a, p.10) chama de “direitos republicanos”: “o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja efetivamente público, i.e. de todos e para todos”. Por que, então, em algumas democracias, o Estado não produz igualdade política, falhando em prover mesmo um mínimo de ordem social para alguns?

Com o objetivo de contextualizar o problema, é útil começar *ab ovo*. Quando as pessoas vivem juntas, elas enfrentam o risco de que os conflitos sobre valores divergentes ou sobre os recursos escassos disponíveis conduzam-nas a matar-se umas às outras. A solução que emergiu historicamente para prevenir esse perigo foi o Estado. Eu digo que “emergiu historicamente” com o objetivo de liberar esta formulação do arcabouço conceitual hobbesiano: os conflitos que ameaçam a existência individual não necessitam ser entre indivíduos, mas entre grupos preexistentes. Mesmo na ausência do Estado o conflito não precisa necessariamente irromper e, finalmente, a emergência do Estado não necessita resultar de qualquer contrato, mas apenas da conquista do monopólio sobre a força. Entretanto, o arcabouço conceitual hobbesiano ilumina duas importantes fontes de perigo para a existência individual: a emergência do Estado constitui uma transposição do perigo “horizontal” das pessoas matando umas às outras para o perigo “vertical” de serem mortos pelo Estado (Dunn, no prelo). Como um exemplo de perigo vertical personificado, o chefe da Unidade Policial Anti-Seqüestro do Estado de Morelos foi preso por organizar diversos seqüestros.

Independentemente da forma que este assumo, ditadura ou democracia, o Estado governa. Mesmo numa democracia direta, as decisões de uma maioria comprometem a todos, incluindo a minoria que tem suas opiniões e interesses contrariados (Condorcet, 1986). Numa democracia representativa – nossa forma de governo –, essas decisões são tomadas e implementadas por representantes eleitos e por funcionários indicados para quem os representantes delegam algumas das tarefas de governo. Os representantes decidem o que os cidadãos podem e não podem fazer, e coagem os cidadãos a obedecerem às suas decisões. Eles decidem quanto tempo as crianças devem ir para a escola, quanto os indivíduos devem pagar de impostos, com quais países deve-se guerrear, a quais acordos os agentes privados devem aderir, bem como quais cidadãos podem saber sobre as ações do governo. Os representantes, ou os burocratas para quem eles delegam suas tarefas, também impõem tais regras, mesmo contra os interesses e desejos dos indivíduos envolvidos. Nesse sentido, o Estado “governa”: ele decide e coage ao mesmo tempo. Para citar Dunn (1996, p.29), “democracia é (em uma definição ampliada) uma forma de ser governado ... ela não é, e não pode ser, uma alternativa a ser governado”.

No momento em que o Estado emerge, também emerge o liberalismo. Posto em termos utilitários, a questão que se coloca é até quando a transposição do perigo horizontal para o vertical é uma boa alternativa para os indivíduos. E a resposta deve ser que: não é bastante que o Estado não mate, não prive as pessoas de sua liberdade, ou não atue de qualquer forma arbitrária. Esta só é uma boa alternativa quando o Estado também impede efetivamente as pessoas de se matarem umas às outras e, talvez mais amplamente, previna-as de abusar ou explorar umas às outras de algumas formas específicas. Como Holmes (1995, p.6) ressaltou, “Constituições restringem a discricionariedade dos detentores do poder porque é necessário que os governantes também sejam governados. Mas constituições não só limitam poder e impedem a tirania, elas também constroem o poder, bem como guiam-no para fins socialmente desejáveis e impedem o caos e a opressão privada”. O Estado deve obedecer à lei e exercê-la ao mesmo tempo.

Pode-se objetar contra essa distinção argumentando que os governos obedecem à lei não apenas quando não a violam, mas se, e somente se, eles também fazem respeitar a lei universalmente. Porém, como veremos a seguir, em termos práticos, existe uma assimetria entre não violar a lei e executá-la. Um sistema de instituições pode ser efetivo ao prevenir os governos de agirem ilegalmente, mas, ao mesmo tempo, esses mecanismos institucionais podem tornar a ação do governo mais difícil quando ela se fizer necessária. Enquanto a ordem pode restringir a liberdade, a proteção da liberdade pode reduzir a capacidade do Estado para manter a ordem. Essa é uma velha questão, e é velha porque as soluções não são óbvias e a sua avaliação é sempre delicada.

Este artigo examina os mecanismos institucionais através dos quais os direitos dos cidadãos podem ser exercidos nas democracias. Os mecanismos “horizontais” são instâncias institucionais de controle e avaliação (*checks and balance*) mútuos entre os diferentes níveis de governo: a hipótese aqui defendida é que se a estrutura de governo é bem projetada, os órgãos de governo controlarão uns aos outros de tal maneira que os direitos dos cidadãos serão exercidos. Os mecanismos “verticais”, de outro modo, são aqueles através dos quais os cidadãos exercem controle sobre as ações do governo.<sup>2</sup> Um dos mecanismos verticais é a eleição. A hipótese aqui defendida é de que se as disputas nas eleições são livres, se a participação é generalizada, e se os cidadãos desfrutam liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para os melhores interesses das pessoas. Mas também existem mecanismos não eleitorais através dos quais os cidadãos podem influenciar e controlar os

---

2 A terminologia de mecanismos “horizontais” *versus* “verticais” segue O’Donnell (1994).

governos. Na realidade, desde que eleições são um instrumento rudimentar, mecanismos adicionais podem ser necessários para capacitar o controle popular.

Contudo, instituições políticas funcionam numa sociedade. As dificuldades para fazer respeitar a lei universalmente podem não ser devidas à estrutura organizacional do Estado, mas às condições sociais e econômicas com as quais o Estado se defronta. Talvez numa sociedade com alto padrão de desigualdade, nenhuma instituição estatal possa fazer respeitar suas leis de forma universal, mesmo na presença de mecanismos institucionais verticais e/ou horizontais bem desenhados e estruturados. Assim, a reforma das instituições estatais, mesmo se amplamente concebida, como no caso brasileiro, não somente em termos administrativos, como também em termos políticos, pode não ser suficiente para superar as desigualdades políticas na presença de grandes desigualdades econômicas e sociais.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na primeira parte, examino a tese segundo a qual o governo que é dividido será limitado; na segunda parte, estudo as maneiras pelas quais os cidadãos podem induzir os governos a se dedicarem a perseguir seus interesses, distinguindo entre os mecanismos eleitorais e não-eleitorais; finalmente, na última parte, reformulo a questão enquanto uma questão causal ao perguntar por que em muitas democracias o Estado faz respeitar a lei desigual e esporadicamente.

## MECANISMOS HORIZONTAIS: CHECKS AND BALANCES

A tese segundo a qual se um governo é dividido, no sentido de que diferentes órgãos têm diferentes funções, tal governo será necessariamente limitado em relação ao que ele pode fazer para os cidadãos, tese esta já presente em Locke, tem sido aprofundada mais vigorosamente por Kavka (1986). A idéia presente nessa tese é a de que, se um governo é dividido, qualquer ação requer cooperação de vários órgãos independentes. Para pôr alguém na cadeia, o legislativo deve aprovar uma lei que caracterize um conjunto particular de ações como passíveis de punição; uma instância judicial deve julgar um indivíduo que cometeu tal ação particular culpado; e a burocracia deve encarcerá-lo. Sem o veredicto judicial, a ação da burocracia de encarceramento seria arbitrária; sem a lei, o veredicto do juiz seria incerto.<sup>3</sup> Entretanto, mesmo se

---

3 Existem áreas cinzentas aqui. O sistema soviético costumava usar a racionalidade por "analogia": embora um ato específico não fosse definido (tipificado) como passível de punição pela lei, o argumento era de que esse ato era análogo àqueles que estavam definidos como passíveis de punição.

um governo dividido fosse limitado no que ele pode fazer para os cidadãos, ele também pode ser limitado no que ele pode fazer para si mesmo. De modo mais concreto, para pôr alguém na cadeia, não basta apenas que o Congresso aprove a lei, ou mesmo que após o caso seja levado até a justiça e o juiz use o seu poder de jurisdição. É também preciso que os canais burocráticos competentes cooperem. É justamente aqui que se localiza a eterna tensão entre proteção dos direitos e efetiva governança.

Antes de analisar mais detalhadamente esse argumento, é necessário introduzir uma distinção, oferecida por Manin (1994), entre separação de poderes e *checks and balances*. A diferença é a seguinte: no modelo puro de separação, cada um dos níveis ou órgãos de governo é funcionalmente constringido a fazer o que lhe cabe: o legislativo e somente o legislativo legisla; só o executivo executa; e só o judiciário julga. E desde a lista de funções de Montesquieu, somente o Banco Central regula a oferta de dinheiro no mercado financeiro, e apenas as agências regulatórias estabelecem o preço dos monopólios naturais etc.

No sistema de separação de poderes, mesmo se cada órgão estiver restrito ao exercício de funções específicas, ele não está limitado para exercer tal função. Contudo, este não é um sistema de iguais: o legislativo é superior a todos os outros poderes, uma vez que nenhuma ação pode ser legitimamente tomada por qualquer parte do governo, a menos que esta tenha sido capacitada pelo legislativo. O legislativo é o *unchecked power* [poder sem controle] nesse sistema. Além do mais, o parlamento não é apenas a expressão da vontade popular, ele é a própria definição da vontade popular. Como Kelsen (1988, p.23 [1929]) propõe, numa democracia representativa, “soberania popular” significa “soberania parlamentar”: a *volonté generale* é formulada pelo legislativo, é *volonté étatique*. Num sistema de separação de poderes, o legislativo pode decidir o que quer que ele queira, sem nenhum limite.

Esse modelo de separação de poderes é contestado por Manin com a inclusão de mecanismos de controle e verificação (*checks and balances*), nos quais cada função é exercida por mais de um órgão do governo. *Checks and balances* são dispositivos que limitam a soberania legislativa e, pelo menos nos Estados Unidos, foram introduzidos justamente com esse objetivo. O legislativo aprova uma lei mas esta deve ser revista e pode ser vetada pelo presidente, e não pode ser considerada inconstitucional nem *ex ante* nem *ex post* por outros poderes específicos.<sup>4</sup> Desta forma, o legislativo é controlado pelo presidente e por outros órgãos apropriados. As ações do executivo são,

---

4 Se me lembro corretamente, na França, o Conseil d'Etat exerce o controle *ex ante* e a Court Constitutionnel o controle *ex post*.

por assim dizer, habilitadas pela legislação e controladas pelas agências fiscalizatórias, pela corte e pelo legislativo, no extremo caso, pela ameaça de censura. São concedidos poderes aos tribunais pela legislação, que são controlados através dos compromissos e procedimentos de censura do legislativo. As ações do Banco Central são controladas pela ameaça do legislativo, pelos compromissos e pelos procedimentos de censura etc.

Uma questão imediata é se esse sistema também não inclui instâncias controladoras que não são controladas (*unchecked checkers*). Em alguns sistemas, incluindo Brasil e Espanha, a independência do judiciário é quase absoluta pelo desenho constitucional. Na Itália, o sistema judiciário tornou-se praticamente independente como resultado dos conflitos políticos: enquanto a princípio controlados pelo parlamento, os tribunais têm exercido ameaça ao atribuir culpabilidade a muitos legisladores que deveriam controlar o próprio tribunal. O Escritório de Promotoria Especial (Office of Special Prosecutor), nos Estados Unidos, parece ter adquirido *status* semelhante. Assim, enquanto no sistema de separação de poderes o legislativo é o *unchecked checker* pelo desenho constitucional, a possibilidade de que alguns órgãos adquiram esse *status* está também presente sobre o sistema de controle e avaliação mútuos, *checks and balances*.

Depois destas preliminares, finalmente poderemos abordar os problema essencial, a saber, por que os governos obedecem e impõem as leis? A resposta não pode ser “porque é a lei”: a resposta favorita dos advogados, constitucionalistas, entre outros. A noção de governo da lei (*rule of law*) utilizada aqui é aquela a que Calvert (1994) se refere como “instituições-como-constrangimento” (*institutions-as-constraints*). Por exemplo, a lei constrange os governos a não tomarem vantagens dos eleitores. Mas a questão de retorno é óbvia: por que os governos deveriam obedecer à lei? Como Calvert (1994) observa, a abordagem *institutions-as-constraints* toma como dada a eficácia das instituições que desafiam o comportamento. As “regras do jogo” são ou a) impossibilidade de violar, devido às especificidades do jogo ou às ações garantidoras dos outros jogadores; ou b) construídas de alguma forma por funções externas ao jogo. Uma forma amarga de governar simplesmente empurra o problema da persistência e eficácia institucional de volta para outro nível. A pergunta por que o governo observaria a lei não pode ser resolvida por uma resposta tautológica, tal como “porque tem sido assim”. Claramente, pode-se imaginar políticos que se submetem, para além do senso de dever, às “regras que igualmente unem ou aproximam o governo dos seus cidadãos” (Grillo, 1997). Mas então estes políticos não irão querer aproveitar as suas vantagens particulares: eles terão preferências diferentes (ver Kreps, 1990, p.116-20 para uma discussão deste tema). Isto é, a menos que os políticos internalizem normas constitucionais, a questão por que os governantes obedeceriam à lei permanece aberta.



O governo da lei deve ser entendido como um equilíbrio, no qual as ações dos “‘indivíduos’ no presente serão dependentes das ações passadas de outros, ou da expectativa acerca das reações futuras de outros” (Calvert, 1994, p.4). A lei governa se nenhuma parte do governo apresentar vontade de violá-la (ou de não executá-la) pelo medo das sanções decorrentes de outras partes do governo e, eventualmente, dos eleitores. “A” obedece à lei porque ele teme as sanções de “B” se ele não obedecer. Mas por que “B” sancionaria “A” por somente violar a lei? A resposta deve ser que “B” teme as sanções de “C” etc. Contudo, numa democracia, não existe um último executor das leis que não seja os eleitores. Conseqüentemente, se o governo da lei existe para ser o resultado apenas dos mecanismos de *checks and balances*, estes devem ser circulares. Isto é, se “A” é sancionado por “B”, e “B” por “C”, então “C” deve ser sancionado por “A”. Todas as instâncias e níveis de poder no governo devem mutuamente se controlar.<sup>5</sup>

Seguindo esse raciocínio, a questão diz respeito fundamentalmente a instrumentos e incentivos. Enquanto instrumentos dão poderes ou autorizam, incentivos motivam. Ambos dependem do desenho institucional do governo. Porém, além desse truísmo, muito pouco pode ser dito. Sabemos algo sobre os efeitos dos desenhos institucionais do governo se o considerarmos característica por característica: parlamentarismo *versus* presidencialismo, o escopo dos poderes de governar por decreto, o grau de constitucionalismo, as formas de delegação para as agências independentes, formas de supervisão (*oversight*) da burocracia. Todavia, nós sabemos muito pouco sobre os efeitos emergentes, por exemplo, combinação de presidencialismo e parlamentarismo com diferentes sistemas eleitorais. Finalmente, mesmo se acreditarmos que algumas características institucionais são superiores a suas alternativas – eu compartilho a opinião de Lins de que o parlamentarismo é melhor que o presidencialismo (Alvarez & Przeworski, 1995; Cheibub & Przeworski, no prelo) –, algumas iniciativas de reforma são simplesmente impraticáveis. Na realidade, em toda a história do pós-guerra, só existem três mudanças em grande escala das instituições políticas sem a quebra das instituições democráticas, duas delas no Brasil e a terceira na França, em 1958. Mudar é custoso e nem sempre desejável, mesmo se as mudanças forem para melhor.

Com esta advertência, permitam-me levantar dois problemas particularmente controversos que têm aparecido na discussão atual sobre a reforma do Estado. O primeiro diz respeito ao controle das burocracias; o segundo, ao papel das agências independentes, incluindo aquelas responsáveis pela supervisão (*oversight*).

---

5 Para um fascinante exemplo de como tal sistema pode operar, ver Persson et al. (1996).

Numa democracia, a autoridade do Estado para regular coercivamente a vida da sociedade é derivada das eleições. Porém, muitas das funções do Estado e todos os serviços que o Estado oferece aos cidadãos são delegados pelos representantes eleitos para outros setores, principalmente a burocracia pública. A delegação é inevitável. Como observam Kiewiet & McCubbins (1991, p.3), “resultados desejáveis só podem ser alcançados pela delegação de autoridade para outros”.

A relação entre os políticos eleitos e os burocratas é um problema espinhoso. As instituições democráticas possuem poucos mecanismos que capacitam os cidadãos para sancionar diretamente a burocracia. Como Dunn & Uhr (1993, p.2) sugerem, nós nem mesmo damos a impressão de saber como pensar acerca das relações principal-agente envolvidas no controle das burocracias:

não parece claro o lugar e o papel desempenhado pelos funcionários públicos enquanto representantes da população. Eles, afinal, são agentes do governo ou da população? Se são agentes do governo, eles primeiramente prestam conta ao executivo que os emprega, ou ao legislativo o qual define seus orçamentos? Embora seja esperado que a burocracia sirva e/ou forneça políticas e serviços à população, ela é eminente ou primeiramente controlada [*accountable*] pelos políticos (ou por outros níveis ou órgãos designados pelos políticos tais como cortes ou agências de supervisão administrativa).

A prática da delegação traz necessariamente problemas de tipo principal-agente. Uma vez impossível especificar ou detalhar numa legislação as mais variadas ações dos agentes (burocracia) em todas as circunstâncias, o executivo e as agências administrativas dispõem de um alto grau de autonomia. Além do mais, os objetivos da burocracia não necessitam ser os mesmos dos cidadãos ou dos políticos que os representam. Os burocratas podem simplesmente querer maximizar sua autonomia ou assegurar o seus empregos, prestar favores clientelísticos para amigos e/ou aliados, negligenciar o seu trabalho, inflacionarem seus orçamentos (Niskanen, 1971), ou ainda enriquecer a expensas do público. Eles possuem informações privadas em relação aos benefícios e custos de suas ações e, além do mais, eles desenvolvem ações que não podem ser diretamente observadas, mas apenas inferidas a partir de seus resultados, ou monitoradas a um alto custo. Desta forma, a delegação invariavelmente proporciona um aumento dos custos de operacionalidade (*agency costs*). Na realidade, dado o alto grau de autonomia e discricionariedade da burocracia, a questão passa a ser como evitar um regime de “política sem lei”, como Lowi (1979, p.92) descreveu o sistema político americano.

O que pode ser feito para minorar estes problemas de operacionalização (*agency problems*)? Uma vez que esses problemas têm sido trabalhados por Bresser Pereira (1997b), apenas vou iluminar dois princípios gerais.

O primeiro princípio é que um procedimento “adversarial” ou oponente deveria ser construído dentro do processo decisório governamental, através da criação de múltiplos principais e agentes com objetivos dissonantes. Tirole (1994) observa que a maioria dos governos é dividida de tal maneira que a tarefa de qualquer posição particular ou de qualquer agência não é maximizar o bem-estar geral, embora, através de suas interações, se espere que seja gerado esse efeito. O exemplo oferecido por Tirole é a divisão entre ministros gastadores (*spending ministers*), os quais são os promotores de metas e políticas substantivas, e ministros financeiros (*finance ministers*), dos quais são esperadas posturas que visam ao controle dos gastos. Esse exemplo de múltiplos agentes implica que as agências separadas deveriam ser encarregadas de coletar informação pró e contra a conveniência e/ou a necessidade de um determinado projeto ou política, em vez de um único agente ser responsável por coletar informação, bem como de relatar os seus resultados.

O segundo princípio é que os mecanismos institucionais de controle horizontal deveriam ser construídos dentro do processo de delegação. Kiewiet & McCubbins (1991, p.33) afirmam que

os agentes estão em uma posição de causar mais danos ao principal do que simplesmente não se omitirem: peculato, corrupção, abuso de autoridade e *coups d'état* são alguns exemplos desse fato. Porque a qualquer momento um agente pode agir em uma direção que possa seriamente expor ao risco os interesses do principal, o principal precisa impedir que a habilidade do agente siga o curso de ações unilaterais.

As soluções oferecidas pelos dois autores são “mecanismos institucionais de controle (*institutional checks*), os quais requerem que, quando a autoridade venha a ser delegada para um agente, exista pelo menos um outro agente com autoridade para vetar ou bloquear as ações daquele agente”.

A controvérsia é se essa supervisão (*oversight*) deveria ser exercida por agências independentes do controle dos políticos eleitos. A maioria das agências é independente do controle direto dos cidadãos (eleitores), mas elas são subordinadas aos políticos que são, por sua vez, sujeitos a eleições periódicas. Conseqüentemente, os eleitores podem, pelo menos indiretamente, induzir as burocracias públicas a agirem na direção dos melhores interesses dos cidadãos ao ameaçarem os políticos de não reelegê-los, a menos que as suas burocracias sirvam bem aos cidadãos. Como um exemplo extremo, é da responsabilidade dos generais conduzir a guerra, mas são os políticos eleitos quem decidem se vão ou não entrar em guerra, uma vez que são eles que contratam e podem demitir os generais por utilizarem uma estratégia equivocada.

Entretanto, existem bons argumentos que defendem a independência das agências de supervisão *vis à vis* o controle dos políticos eleitos. O principal deles é que, se as agências de supervisão forem controladas pelos políticos, eles tenderão a agir em conluio com os políticos, muitas vezes escondendo dos cidadãos informações desfavoráveis sobre o atual governo. Exemplos de agências de supervisão independentes incluem o serviço de Promotoria Pública no Brasil, a Canadian Human Rights Commission, a Controlaria no Chile ou a francesa Cour des Comptes. Na verdade, de acordo com Sutherland (1993, p.24), existem 650 corporações revisoras independentes no Canadá.

Essas corporações são independentes no sentido de que elas não são sujeitas ao controle partidário da maioria atual. A independência é alcançada por procedimentos de indicação e retirada: os membros de tais corporações ou são vitalícios ou são indicados por um longo tempo, com mandatos fixados que não coincidem com os períodos eleitorais, ou são removidos apenas com um acordo não-partidário. Essas agências diferem radicalmente no que diz respeito à distribuição de poder. No caso extremo, Canadian Human Rights Commission, ela tem o poder de impor a lei. Com poderes menores, temos a Canadian Information Commissioner, que tem a função de investigação para procedimentos judiciais. Ainda mais fraco, no que concerne ao poder, é a Canadian Security Intelligence Review Committee, que tem a função de investigar para o legislativo. Finalmente, a mais fraca de todas as agências, Canadian Policy Public Complaints Commission, que tem a função de apenas escutar as reclamações e sugerir ações que visam solucionar esses problemas (baseado em D'Arcy Finn, 1993).

Essas agências de supervisão independentes apresentam dois problemas. Um deriva do alto grau de independência. Sutherland (1993, p.24) argumenta, por exemplo, que “‘independente’ sempre significa ser financiado pelo público mas *accountable* apenas para ela mesma”. A autora critica severamente o Canadian Office of Auditor General, por perseguir seus objetivos sem nenhum controle ao afirmar que no Canadá “não existem efetivas provisões legislativas que subjuguem o controle burocrático da House of Commons” (p.32). Desta forma, o perigo da independência é que as agências se tornem “*unchecked checkers*” livres tanto do controle de outros órgãos do governo como do controle dos cidadãos.

O segundo problema é saber se tais órgãos facilitam o controle público sobre o governo. Novamente, Sutherland argumenta que “revisão independente não é uma doutrina democrática, mas antes uma doutrina gerencial (*management*), baseada na fórmula de controle mútuo entre funcionários públicos”. Ela contrasta *closed review* (revisão fechada) com *popular review* [revisão popular], embora nunca deixe claro o que ela entende pelo último termo. O fato importante é que agências de supervisão independentes fazem

parte do sistema interno de *checks and balances* do governo, em vez de um instrumento de participação popular no governo. O perigo aqui é que mesmo com independência, especialmente por continuarem sendo burocráticas, as agências conspirariam umas com as outras, escondendo informações do público. Muitos tipos de comissões designadas para supervisionar a segurança ou as agências policiais ilustram muito bem esse perigo.

Os problemas das agências independentes, além do mais, não se restringem à supervisão. Recentemente temos visto a emergência de agências públicas que são independentes do controle dos políticos eleitos, primeiramente os bancos centrais, mas também Tribunais Constitucionais<sup>6</sup> ou agências regulatórias semi-independentes. Essas agências são autorizadas a seguir alguns objetivos específicos, tais como estabilidade monetária, conformação da legislação ordinária com a constituição ou a regulação de monopólios naturais. Seus funcionários são indicados por políticos eleitos. Mas é esperado que essas agências atuem independentemente das políticas seguidas pelos políticos eleitos e seus funcionários não podem ser substituídos por razões políticas.<sup>7</sup>

A justificação de existência de tais agências é técnica. O argumento é que existem algumas combinações de políticas que não deveriam ser elaboradas pelo mesmo decisor, quem quer que ele seja. Nenhuma agência deveria aprovar leis e julgar casos particulares; nenhuma agência deveria fazer políticas fiscais e monetárias; nenhuma agência deveria fixar preços de monopólios e ao mesmo tempo taxá-los. A justificação técnica é diferente para cada caso e, pelo menos com respeito à independência de bancos centrais, ela é baseada numa teoria segundo a qual governos seguem políticas monetárias que são inconsistentes com o tempo. Desta forma, o argumento segue, política monetária deveria ser elaborada independentemente de outras políticas: por uma agência independente do governo. Mas então, o que garante que essas agências que são independentes do público irão agir no interesse público?

Essa não é uma questão simples e a sua resposta depende em parte da teoria em que se acredita. Se existe uma única política ótima numa esfera particular – por exemplo, que a oferta de dinheiro deveria aumentar a taxa de crescimento ou que monopólios naturais deveriam obter taxas de lucro competitivas –, então o único problema é implementar uma regra. O problema é então *rule versus discretion* [regra *versus* discricionariedade], e o interesse

---

6 Para Tribunais Constitucionais como agências independentes, ver Pasquino (1998).

7 Para a evidência do que é a atual virada dos diretores de bancos centrais, em vez de o legislativo autorizando suas independências, ver Cukierman (1992).

público é unicamente dado pela regra ótima. Mas se tal regra única não existe – por exemplo, se o público tem preferências acima da taxa de inflação<sup>8</sup> – então o problema não é mais entre regra *versus* discricionariedade, mas de discricionariedade das agências independentes *versus* discricionariedade das agências eleitas. E, como Minford (1995) observou, nada garante que as agências independentes irão seguir as políticas preferidas pelos cidadãos. Diretores de bancos centrais podem seguir os objetivos políticos que são preferidos pelos cidadãos, mas eles também podem ter objetivos que diferem radicalmente dos do público e, o que é pior, os cidadãos não dispõem de instrumentos que induzam o Banco Central a agir de acordo com seus interesses.<sup>9</sup>

Muito embora as soluções específicas não estejam tão óbvias, os problemas estão mais do que claros. Os cidadãos estão protegidos do Estado quando a estrutura do governo inclui um sistema bem desenhado de *checks and balances*. Estes podem ser horizontais e não apenas verticais: não apenas os superiores podem controlar os seus subordinados, mas principais e seus delegados podem-se controlar mutuamente. Esse sistema só pode funcionar efetivamente quando as agências particulares tiverem incentivos apropriados para exercer suas prerrogativas institucionais. Em determinados casos, para evitar conluio, algumas agências devem ser independentes dos interesses particulares dos políticos. Contudo, nenhuma agência deveria ser livre do controle de algumas outras agências ou do controle direto pelos eleitores: não deveria haver “*unchecked checkers*”.

Enquanto tal sistema de controle mútuo pode ser efetivo para proteger os cidadãos do Estado, esse argumento pode ser acusado de possuir um viés liberal. Afinal de contas, os cidadãos não somente querem ser protegidos pelo governo, eles também necessitam e querem ser servidos por ele. Tal sistema pode prevenir governos de violar a lei, mas, ao mesmo tempo, torna mais difícil a tarefa de executá-la. No caso extremo, com a existência de mecanismos de *checks and balances* em todos os níveis e esferas, o governo não pode fazer quase nada.

O contra-argumento liberal mais eloqüente é colocado por Holmes (1995, p.6) ao afirmar que “o liberalismo é uma condição necessária, mas não uma

8 É irônico que Kydland & Prescott (1977), em seu clássico artigo primeiro (p.478), argumentem que “Uma mudança na administração ... reflete uma mudança nos preços relativos que uma sociedade atribui para o desemprego e a inflação...”, e então seguem e assumem que existe alguma taxa unicamente ótima de inflação (p.480).

9 Na verdade, Minford comparou o bem-estar dos cidadãos onde os bancos centrais dependem de governos eleitos, onde os bancos centrais são independentes do governo e do público, como também onde os bancos centrais são independentes do governo mas são eleitos. Pelo menos dentro desses parâmetros, o último desenho institucional é o que melhor serve aos interesses do público.

condição suficiente por algumas referências de democracia em qualquer Estado moderno”. Para a existência de liberdade e de proteção contra as arbitrariedades do Estado, é necessário que os cidadãos exerçam seus direitos políticos positivos, expressem suas opiniões, formulem vontades coletivas e escolham bons governos; resumindo, fazer governos executarem o que os cidadãos querem e precisam. Entretanto, liberdade pode não ser suficiente para o controle dos cidadãos sobre as ações do governo, a menos que instituições políticas forneçam instrumentos efetivos de controle, bem como todas as pessoas desfrutem condições econômicas e sociais mínimas necessárias para o exercício de seus direitos políticos. Estes serão os tópicos desenvolvidos a seguir.

## MECANISMOS VERTICAIS: ELEIÇÕES

Numa democracia, as pessoas controlam o governo através de eleições. O principal argumento em defesa da democracia é precisamente que se a disputa nas eleições é livre, se a participação é generalizada e se os cidadãos desfrutam de liberdades políticas, então os governos atuarão orientados para prover os melhores interesses das pessoas. Porém, esse argumento não é nada mais que uma hipótese e como tal será examinado.

Existem duas maneiras através das quais as eleições podem fazer os governos atuarem em relação aos melhores interesses dos cidadãos. Na primeira, o “mandato”, as eleições servem para selecionar e escolher boas políticas ou políticos que sejam orientados pela política (*policy-bearing politicians*). Partidos ou candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas políticas irão afetar o bem-estar das pessoas; os cidadãos decidem quais dessas propostas políticas eles querem e quais políticos serão responsáveis por implementá-las; e, finalmente, os governos eleitos implementam tais políticas escolhidas. Assim, as eleições emulam uma assembleia direta e a plataforma vencedora investe-se do “mandato” com o qual o governo segue. Na segunda maneira, *accountability*, as eleições servem para manter governos dignos de confiança, através dos resultados obtidos durante a sua gestão. Uma vez que os governantes eleitos antecipam qual será o julgamento dos eleitores, os governos são induzidos a escolher políticas com as quais eles serão positivamente avaliados pelos cidadãos nas próximas eleições.

A concepção do “mandato” é amplamente aceita como se fosse axiomática por pesquisadores, jornalistas e cidadãos comuns. Keeler (1993), por exemplo, explica a maioria das políticas de reforma introduzidas pelos governos

Reagan, Thatcher e Mitterand da seguinte forma: seus países enfrentavam crises econômicas, os eleitores queriam mudanças e expressaram esses desejos nas eleições e os respectivos governos eleitos implementaram seus mandatos.

A estrutura lógica dessa primeira concepção, mandato, é a seguinte: nas eleições, partidos ou candidatos se apresentam para os eleitores informando-os acerca de suas intenções políticas. Especificamente, eles expõem as políticas que pretendem seguir, quais os seus propósitos, e com quais conseqüências. Os eleitores avaliam essas propostas, como também as características pessoais e partidárias dos candidatos, e votam por aqueles de que mais gostarem. Uma vez eleitos, os candidatos vitoriosos seguem as políticas propostas.

Esse argumento se sustenta quando ocorre uma coincidência entre o que os políticos e os eleitores desejam, ou quando os políticos, ao se preocuparem essencialmente com a vitória nas eleições, prometem implementar o que é melhor para o público. Mas logo após essa feliz coincidência, os políticos podem ter incentivos ou para se desviarem dos seus mandatos, no sentido de responder aos melhores interesses do público, ou para se fixarem ao seu mandato a despeito de seus eleitores. Primeiramente, as condições podem mudar de tal maneira que a implementação das promessas de campanha, o “mandato”, não mais seria a melhor opção para os eleitores. Segundo, para ser eleito, um candidato deve prometer o que os eleitores mais querem. Porém, se um governante acredita que uma política menos popular é mais efetiva do que a preferida pelos eleitores, ele antecipa que, uma vez observados seus efeitos positivos, os eleitores se tornarão progressivamente persuadidos de que a política correta foi a escolhida para reelegê-lo, a despeito da traição de suas promessas eleitorais.

Assim, Stokes (no prelo) relata que, em 45 eleições que aconteceram na América Latina depois de 1982, treze novos governantes eleitos tomaram de imediato cursos diametralmente opostos aos de suas plataformas de campanha (e quatro foram tão vagos que não puderam ser classificados). Os governantes também podem se prender às suas promessas de campanha mesmo se eles souberem que, ao implementá-las, poderão não produzir os melhores resultados para o público, muitas vezes temendo que se eles se desviarem de suas plataformas iniciais, correrão o risco de não se reelegerem (Harrington, 1993).

Resumindo: ou governantes seguem políticas que proporcionam o bem-estar dos eleitores, mesmo desviando de seus mandatos, ou eles aderem aos seus “mandatos”, mesmo sabendo que, ao implementá-los, resultados sub-ótimos para os eleitores emergirão. Se os eleitores não estiverem certos sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, eles não podem ter certeza se o governo está agindo em relação aos seus melhores interesses quando o



governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem.

Uma marcante característica das instituições democráticas, iluminada por Manin (1995), é que os políticos não estão legalmente compelidos a obedecer e a seguir as suas plataformas de campanha. Em nenhuma democracia existente os representantes eleitos são obrigados ou atados a serem fiéis aos seus mandatos. A ação judicial dos cidadãos contra os governantes que traem promessas específicas de campanha tem sido sistematicamente rejeitada pelos tribunais em vários países, mais recentemente na Polônia. Nenhuma constituição democrática em âmbito nacional permite a revogação ou cancelamento do tempo de mandato. Com a exceção da House of Representatives nos Estados Unidos, o tempo de mandato tende a ser longo; em média 3,7 anos para legislaturas e 3,9 anos para presidentes (Cheibub & Przeworski, no prelo). Muito embora os dispositivos de *impeachment* e de procedimentos de perda de confiança sejam comuns, eles nunca são usados nas situações de quebra e/ou traição de promessas.<sup>10</sup> Referendos nacionais de comprometimento baseados na iniciativa dos cidadãos são apenas encontrados na Suíça e, em formas mais restritas, na Itália e na Argentina. Conseqüentemente, quando os cidadãos elegem seus representantes, eles não dispõem de dispositivos institucionais para forçá-los a manter as suas promessas. Os eleitores só podem sancionar os desvios dos mandatos de seus representantes após seus efeitos serem experienciados.<sup>11</sup>

Por que, então, não existem mecanismos institucionais capazes de forçar representantes eleitos a serem leais às suas plataformas? Historicamente, o principal argumento foi que legislativos deveriam ser permitidos a deliberar. A população quer que seus representantes aprendam uns com os outros. Além do mais, quando a população está incerta sobre seus julgamentos, ela pode desejar que seus representantes consultem especialistas.

Outro argumento histórico foi que eleitores podem não confiar em seus próprios julgamentos. Não somente as pessoas podem ser temerosas de suas próprias paixões mas, se elas forem racionalmente ignorantes, elas de-

---

10 Ocasionalmente, um desvio das promessas dos mandatos iniciais oferece parte do ímpeto para o *impeachment*, embora esse tipo de desvio não seja a justificação formal. Dois presidentes recentes que abandonaram as suas promessas de campanha, na Venezuela e no Equador, foram *impeached*, um deles imediatamente sem nenhum tempo permitido para a materialização dos resultados das políticas implementadas.

11 Cunill Grau (1997) lista muitas instâncias nas quais procedimentos de revogação e mandatos imperativos foram recentemente introduzidos na América Latina. Contudo, todos eles são nos níveis subnacionais.

vem saber que elas não sabem. Presumivelmente, as eleições estabelecem o calendário para quando as contas devem ser prestadas. Portanto, os cidadãos podem querer oferecer ao governo alguma margem para governar e avaliar ações governamentais no momento das eleições.

Finalmente, instituições devem permitir condições para mudança, ou seja, flexibilidade. Nenhuma plataforma eleitoral pode especificar *ex ante* o que os governos deveriam fazer em todo contingente estado da natureza: governos devem ter alguma flexibilidade para enfrentar mudanças. Se os cidadãos esperam que as condições podem mudar e que os governos são representativos, eles não irão querer limitar as ações dos governos às suas instruções.<sup>12</sup>

Conseqüentemente, existem muitas boas razões do porquê das instituições democráticas não conterem mecanismos que obriguem os governantes eleitos a aderirem fielmente a seus mandatos. Escolhemos políticas que representem nossos interesses ou candidatos que nos representem como pessoas, mas também queremos governos que sejam capazes de governar. Como resultado, enquanto preferiríamos governos que mantivessem as suas promessas, a democracia não dispõe de mecanismos institucionais que garantam o respeito por nossas escolhas.

Mesmo se os cidadãos são incapazes de controlar seus governos por não disporem de mecanismos institucionais que os obriguem a seguir seus mandatos, os cidadãos podem ser capazes de fazê-lo se puderem induzir seus governantes ao antecipar que estes poderão ser recompensados (reeleição) com a prestação de contas de suas ações passadas. Governos são *accountable* se os eleitores puderem discernir se estão agindo em seus interesses e puderem aprová-los apropriadamente. Assim, os governantes que atuam nos melhores interesses dos cidadãos são reeleitos, e aqueles que não atuam apropriadamente não o são.

O ponto de vista de como os mecanismos de *accountability* operam se apóia nos votos retrospectivos. De acordo com essa visão, os cidadãos estabelecem alguns padrões de *performance* para avaliar o governo, tais como, “minha renda deve crescer 4% durante a gestão”, “as ruas devem estar seguras”, ou mesmo “a seleção nacional deve se qualificar para a Copa do Mundo de futebol”. Eles provavelmente votarão contra o atual governo, a menos que esses critérios sejam atendidos. Por sua vez, o governo que deseja se reeleger, antecipa as preferências dos cidadãos e faz o possível para satisfazer esses critérios.

---

12 Minford (1995, p.105) observa no contexto de política monetária que “se os eleitores dispõem de pouca informação, eles podem preferir deixar os governos terem autonomia e discricionariedade (*discretion*) completas, independentemente da falta de credibilidade, em vez de amarrar suas mãos”.

Todavia, vamos supor que os eleitores não saibam algumas das condições que o país está enfrentando. Os políticos sabem dessas informações, mas os eleitores podem ser incapazes de observá-las, ou o custo de monitoramento para os eleitores pode ser muito alto. Tais condições podem incluir as posturas assumidas no processo de negociação de governos estrangeiros ou instituições financeiras internacionais – algo que os cidadãos não podem observar –, ou ainda o nível de demanda dos maiores produtos de exportação do país – algo que os eleitores podem observar se eles se transformam em um economista. Então os eleitores estão em um dilema. Se eles estabelecem níveis e padrões de qualidade de governo muito altos, os governantes não podem ser reeleitos independentemente do que façam, não tendo assim incentivos para agir de acordo com o interesse público. De outro modo, se os eleitores estabelecem os critérios muito baixos para a aferição da qualidade de governo, os governantes serão capazes de fazer muito pouco para o público e ainda assim serem reeleitos. O que quer que os eleitores decidam fazer, os políticos escaparão de alguma forma ao seu controle.

Um aspecto da informação incompleta merece uma atenção particular. Se eleitores são totalmente racionais, eles deveriam também considerar, no final da gestão e a partir de valores presentes, o seu bem-estar futuro: o legado que o governante deixa para o futuro. Se a economia cresce porque o governo cortou todas as árvores do país, o eleitor viverá no champagne durante o tempo de gestão, mas não existirão mais árvores para serem cortadas. Diferentemente, se a economia declinou porque o governo empreendeu reformas estruturais, eleitores terão sofrido privações econômicas severas, mas podem ter aumentado suas chances e oportunidades de vida no futuro. Porém, tudo que os eleitores observam são as mudanças nas suas condições de vida e bem-estar durante a gestão; não se espera que eles façam inferências sobre o futuro nessas bases de incerteza. Vamos dizer que sua atual qualidade de vida piorou: deveriam os eleitores inferir que o governo está investindo no futuro ou apenas seguindo algumas quimeras, ou mesmo apenas roubando às escondidas? Assim, *accountability* não é suficiente para induzir representatividade quando os eleitores dispõem de informação incompleta.

Note-se que, enquanto no modelo do “mandato” puro os eleitores usam o voto apenas para escolher o melhor candidato, no modelo de “*accountability*” puro, eleitores usam o voto para aprovar ou não o atual governante. Entretanto, pelo que sabemos, os eleitores não fazem uma mediação entre escolher um melhor governo (mandato) ou estruturar uma rede de incentivos para o atual governo (*accountability*) quando eles votam. Fearon (no prelo) oferece histórias persuasivas quando os eleitores querem escolher boas políticas e bons políticos. Porém, votar “para mantê-los honestos” também parece engrenado no repertório da cultura democrática. O fato é que os eleitores

dispõem de apenas um instrumento para alcançar dois objetivos: escolher as políticas e os políticos melhores e induzi-los a se comportarem bem quando estiverem exercendo seus mandatos. Madison (Federalist n.57) pensou que “o intuito de toda constituição política é, ou deveria ser, primeiro obter para governantes homens que possuam muita sabedoria para discernir e muita virtude para seguir o bem comum da sociedade; e, em segundo lugar, tomar as mais efetivas precauções para mantê-los virtuosos enquanto eles dispuserem da confiança do povo”. Usar o voto para ambos os objetivos – para obter os melhores governantes e mantê-los virtuosos – não é irracional: enquanto eleitores perdem algum controle sobre os governantes (Fearon, no prelo), em troca eles elegem um melhor governante. Porém o sistema que Madison e seus colegas federalistas desenharam torna possível lutar com um objetivo apenas à custa do outro.

Essas conclusões podem parecer indevidamente céticas. Pode muito bem ser que através dos mecanismos de mandato e *accountability*, eleitores induzam governos a agirem nos melhores interesses do público. Evidências empíricas mostram que, pelo menos na Europa ocidental, os governos eleitos mantêm as suas promessas (Klingeman et al., 1994), e que o sistema político é responsável perante a opinião pública. Corrupção é freqüente, mas grande parte desta é motivada pela necessidade de financiar partidos e eleições – o maior problema institucional ainda não resolvido das democracias –, em vez de enriquecimento pessoal. A existência de desvios em muitos governos é óbvia, mas se esses desvios são ou não causados pela estrutura política ou econômica, é difícil de precisar. Assim, pode-se adotar o ponto de vista segundo o qual na grande maioria os governos se comportam no sentido dos melhores interesses do público.

Entretanto, minha visão é que eleição é um instrumento rude de controle dos governos. Como Bobbio (1989, p.157) destacou, “para se proferir nos dias de hoje um julgamento do desenvolvimento da democracia em um dado país, a questão que deve ser feita não é “Quem vota?” [*“Who votes?”*], mas, “Em que matérias pode-se votar?” [*“On what issues can one vote?”*]. Em média, o parlamento europeu toma cerca de três mil decisões durante sua gestão; burocracias tomam outros milhares de decisões. Eleitores dispõem apenas de uma (nos sistemas presidencialistas, duas) decisão a tomar com respeito ao inteiro pacote de políticas governamentais. Não é possível controlar milhares de alvos apenas com um instrumento. Conseqüentemente, eleições inevitavelmente deixam uma grande parcela da política fora do controle dos cidadãos.

Além do mais, o controle através de eleições requer informação. A principal dificuldade para nós, cidadãos, tanto no sentido de instruir os governos sobre o que nós queremos que eles façam como para julgar o que eles têm

feito, é que nós simplesmente não sabemos o bastante, não dispomos de informação suficiente. Além de tudo, governar é parte da divisão do trabalho, e mesmo se tivéssemos que escolher nossos governantes ao acaso, não com base em conhecimentos privilegiados de que eles já dispõem, eles inevitavelmente iriam adquirir conhecimento especializado. Na verdade, queremos que eles desenvolvam tal especialização e tal saber ao governar. Porém, simplesmente não sabemos o bastante, e a razão para isso não é só voluntária, mas estrutural. Cidadãos podem ser mal ou bem educados, a média pode ser mais ou menos agressiva censurando a informação, eleitores podem ser mais ou menos atentos. Mas o problema da informação é mais profundo.

A peculiaridade da relação principal-agente presente nas relações de representação política é que nossos agentes são nossos governantes: quando designamos nossos governantes enquanto nossos agentes, não só delegamos poderes para que eles digam o que iremos fazer, mas também delegamos autoridade para que eles nos coajam a fazê-lo. E as regras que nossos agentes nos impõem compreendem o acesso à informação. O governo inglês, por exemplo, exclui pesquisadores independentes do acesso a amostras de tecido extraídos de vacas que sofrem *bovine spongiform encephalopathy* [doença da “vaca louca”]. Recentemente, os Estados Unidos desistiram de uma provisão que permitiria aos empregados da CIA e outras agências abrir informações relacionadas a violações da lei dos legisladores sem a aprovação de seus superiores.

Contudo, para evocar Kant, “todas as ações que afetam o direito de outros seres humanos são erradas se sua máxima não é compatível com a essência feita pública”. Bobbio (1989, p.84, de quem essa passagem é retirada) aprofunda essa questão quando comenta que “um preceito que não é susceptível de ser publicizado pode significar um preceito que, uma vez conhecido do público, provocaria uma tal reação no público que não se poderia pô-lo em ação”. Nós não queremos que governos tomem ações as quais não teriam sido tomadas se soubéssemos por que o governo assim procedeu. Mas isso significa que nós temos que saber o que e por que os governos estão fazendo, independentemente do que eles queiram que nós saibamos. Nossa autorização ou delegação para governar não inclui a autoridade de nos esconder informação. Para promover representação, a democracia requer um “regime de informação livre” (Dunn, no prelo).

Assim, mesmo se as eleições proporcionam aos governos uma ampla autorização para governar, essa autorização não deveria incluir o controle da informação. Nossa informação não deve depender do que governos querem que nós saibamos. Assim, retornando a Sutherland, a supervisão (*oversight*) deve ser “pública”, e não somente “fechada”. As implicações institucionais são óbvias: precisamos de comissões eleitorais independentes, escritórios de

prestação de contas independentes, agências estatísticas independentes. Precisamos de “*accountability agencies*” independentes dos outros órgãos e níveis de governo e designados a informar o público, não somente seus representantes.

## MECANISMOS VERTICAIS: “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

Eleições, entretanto, não são os únicos instrumentos de controle vertical dos governos pelos cidadãos. De fato, a influência que os cidadãos exercem através das eleições pode ser apenas a de menor importância prática se comparada a inúmeros outros instrumentos.

Esse fato levanta uma série de dificuldades com relação a legitimidade e igualdade em tempos normais numa democracia. A autorização para governar é derivada das eleições, dos votos e apenas dos votos. Nenhuma “razão de estado” pode justificar ações de um governo, a menos que sua autoridade tenha surgido das eleições. Conseqüentemente, as eleições têm um único *status* normativo em qualquer democracia, apesar de serem instrumentos inefetivos de controle popular.

Além do mais, eleições, pelo menos em princípio, constituem um mecanismo igualitário, governado pelo princípio “uma pessoa, um voto”. Elas não são os únicos mecanismos igualitários: estudos (*surveys*) de amostras aleatórias também o são. Mas os *surveys* não autorizam a norma. Desta forma, eleições são os únicos mecanismos igualitários que estabelecem a legitimidade de um governo democrático.

Entretanto, mesmo em eleições – nas quais a norma é universal, a influência do dinheiro é legalmente regulada e o ato de exercer controle é quase sem custos –, o acesso é distribuído de forma altamente desigual. O fato é que apenas para existirem enquanto candidatos e se apresentarem para os eleitores, partidos e candidatos devem levantar fundos financeiros. Quando esses fundos vêm de interesses especiais, eles devem ser trocados por algum tipo de favor. Presumivelmente, se a companhia Philip Morris contribuiu em 1996 como mais de 2,5 milhões de dólares para a Comissão Nacional do Partido Republicano (*New York Times*, 28 de janeiro de 1997, p.3), esperam-se pelo menos 2,5 milhões de favores: de outra maneira, o gerente da companhia deve ter sido demitido pelos acionistas. Na verdade, de acordo com o Center for Responsive Policy (*New York Times*, 24 de janeiro de 1997, p.3), um subsídio no preço do açúcar que acrescenta cinquenta centavos extras para um pacote de cinco libras de açúcar foi defendido por 61 senadores, que receberam em média \$13.473 da comissão de Ação de Política Industrial, enquanto esse subsídio recebeu a oposição de 35 senadores, que, na média, só conseguiram

ram obter \$1.461. Trocas de contribuições políticas por favores políticos são distorcidas através dos efeitos na alocação de recursos. E o custo social de tal distorção provavelmente deve ser muito maior do que um roubo propriamente dito, uma vez que este está apenas distorcendo através de seu efeito de distorcer impostos.

A desigualdade de acesso é muito maior em todos os outros mecanismos de influência sobre os governos. Dado que esse é um foco de análise no livro memorável escrito por Cunill Grau (1997), eu apenas levantarei os pontos que permanecem abertos. Note-se, em primeiro lugar, que algumas desigualdades de acesso são legalmente institucionalizadas. Na verdade, a essência do corporativismo é um reconhecimento legal de alguns interesses específicos que, como Schmitter (1984) tem apontado já há algum tempo, inevitavelmente exclui outros interesses. A idéia de que todos os interesses podem ser representados através de arranjos corporativos, a exemplo da Câmara Corporativista da África do Sul, o NEDLAC (National Economic Development and Labor), é apenas uma ilusão: o “setor social” não tem a mesma capacidade organizacional que têm o capital e o trabalho (para uma visão contrastante do NEDLAC, ver Lewis, 1998; e Natrass & Seekings, 1998). O corporativismo pode privilegiar o trabalho em relação ao capital somente à custa de excluir outros interesses (Offe, 1995). Conseqüentemente, Cunill Grau (1997, p.108) conclui que

os déficits de igualdade política não são corrigidos pela substituição funcional por representação territorial. Muito pelo contrário, para pretender que a representação funcional tenha primazia sobre a territorial pode-se aceitar uma exclusão social muito mais aguda – causada pelo critério de poder socioeconômico – que deveria precisamente ser neutralizada pelo princípio de igualdade democrática.

Porém, todas as formas de influência política requerem recursos, sejam dinheiro, tempo, habilidades organizacionais, conhecimento ou talento de persuasão. E todos esses recursos são desigualmente distribuídos, bem como todos são altamente correlacionados com o primeiro. O problema, então, passa a ser como estender os mecanismos de representação sem transmitir os efeitos da desigualdade de recursos para a desigualdade de acesso (Cunill Grau, 1997, p.71).

Cunill Grau distingue instrumentos de democracia direta, tais como *referendum* e revogação (*recall*) dos mecanismos de controle da burocracia. Ela corretamente observa que “o espírito que nos move para os instrumentos de democracia direta é precisamente a fragilidade do governo representativo” (p.92). Ela também observa que existe uma intensa demanda política por participação pública para governar em todos os níveis de governo. A fim de

assegurar que a burocracia funcione para o interesse público, cidadãos necessitam de mecanismos diretos sobre as agências públicas. Assim, Haggard (1995, p.41-2) argumenta que

o xeque definitivo do governo deve vir das formas institucionalizadas de participação. Essas podem tomar a forma “corporativa”, tal como criar a participação de ONGs em áreas que eles têm conhecimento especializado, ou “legislativa”, tal como adotar formas de governo local onde a participação dos cidadãos é maximizada.

Contudo, estamos muito longe de saber claramente se e quais dessas formas de participação seriam efetivas. Arranjos de participação são susceptíveis de ser capturados pelos interesses que supostamente deveriam controlar. Arranjos corporativos promovem os interesses específicos dos membros da corporação. Estruturas eleitorais são vulneráveis de ser capturadas por partidos políticos. E todas as formas de “democracia participativa” podem tanto aumentar como diminuir a desigualdade de acesso. Na verdade, Cunill Grau (1997, p.72) previne que “a participação da cidadania, mesmo quando ela está inscrita nos princípios de aprofundar a democracia e, em particular, de democratizar o Estado, pode proporcionar o próprio enfraquecimento da esfera pública em vez de fortalecê-la”. Afinal de contas, a “sociedade civil” proclamada pelos profetas da democracia participativa – isto na minha experiência particular – freqüentemente e nada mais que Barbara do ABC e Tom do CBA, bem intencionados em promover suas elevadas, porém particularísticas, idéias e interesses. E não se deveria esquecer que a mais poderosa das ONGs em nossas sociedades são *lobbies of business*: não parece ser tão “sublime” chamar de “lobby” as ONGs, mas é exatamente isto o que elas são.<sup>13</sup> Assim, por mais que seja evidente a necessidade de um controle público mais direto e extensivo sobre as ações do governo, nenhuma solução pronta e bem estruturada tem sido vista.

## O ESTADO NA SOCIEDADE

É chegada a hora de pôr as coisas em perspectiva. Mesmo considerando as instituições tão importantes como elas são, uma reforma do Estado pode, mesmo se concebida em termos não somente administrativos, mas em ampla

---

13 Para ser preciso, nos Estados Unidos nos dias de hoje, algumas corporações mascaram seus *lobbies* sob rótulos que se parecem com ONGs, tais como, “Citizens for a Better Economy” [“Cidadãos para uma Economia Melhor”].



dimensão política como a que está ocorrendo no Brasil, compensar as desigualdades econômicas e sociais? A questão causal é por que em algumas democracias o Estado faz respeitar a lei de maneira não universal e desigual: isso se deve ao desenho institucional do Estado ou a algumas características das sociedades nas quais o Estado funciona? Será verdade que, como Cunill Grau (1997, p.71) coloca, “as assimetrias de representação são as fontes das desigualdades nas tarefas distributivas do Estado, que comprometem sua capacidade de regular a economia e os centros de poder privado, como também de afirmar os direitos sociais”, ou que, em sociedades econômica e socialmente desiguais mesmo na presença de um sistema igualitário de representação política ditas assimetrias não podem superar as desigualdades?

A explanação oferecida é, em grande medida, focalizada nas instituições políticas. Como temos visto, o grau de controle que os cidadãos podem exercer sobre os governos através de eleições é fraco, enquanto outros mecanismos participativos são tão prováveis de exacerbar como de reduzir as desigualdades políticas. Assim, a democracia na qual os únicos mecanismos de controle sobre o comportamento dos governantes são “verticais” é passível de ser uma democracia “delegativa” nos termos propostos por O’Donnell (1994). O eleitorado pode ter mais ou menos talento ou sorte ao eleger seus governos, mas, uma vez que o poder foi delegado através das eleições, esses governos não necessitam temer as sanções populares, pelo menos daqueles que não são poderosos ou organizados.

Entretanto, penso que o argumento de O’Donnell (1994, 1997a), de que as democracias na América Latina são distintas das bem estabelecidas porque elas sofrem da ausência de *accountability* horizontal, está de fato incorreto. Essa é apenas uma impressão, mas vejo, em muitos países da América Latina, instituições, tais como legislativo, cortes, agências de fiscalização, *Ombudsman Institutions* (tal como a Promotoria Pública no Brasil), partidos políticos, imprensa independente etc., que não são fracas ao exercerem *checks and balances* sobre o Executivo, bem como umas nas outras, quando comparadas com a Inglaterra, a Itália, a França, ou mesmo os Estados Unidos.

Além do mais, como Cunill Grau (1997) evidenciou, muitas das democracias latino-americanas recentemente introduziram formas de democracia direta (*referendum*) raramente encontradas nos países do OEDC. Então, se fosse contar o número de “*veto players*” (Tsebelis) – quantos atores institucionais ou partidárias podem bloquear as ações do governo como um todo –, o número médio seria provavelmente o mesmo tanto nas democracias da América Latina como em outras. Claramente, para averiguar se esses mecanismos horizontais funcionam efetivamente, pesquisas comparadas orientadas por sistemáticos padrões de comparação (*yardsticks*) teriam de ser feitas. Mas, mesmo se os presidentes do Brasil ou da Argentina parecem ser capazes

de obter a maioria do que eles querem, é duvidoso que eles sejam menos constrangidos institucionalmente que os primeiros ministros da Inglaterra ou da Espanha. Desta forma, concluo que o desigual respeito (*enforcement*) da lei em muitas democracias latino-americanas não pode ser explicado em termos de suas estruturas institucionais.

A hipótese alternativa é que, nas sociedades altamente desiguais, o Estado, qualquer que seja sua estrutura institucional, é justamente muito fraco para fazer respeitar a lei de forma universal. Nenhuma reforma do Estado é suficiente para salvaguardar os “direitos republicanos” para todas as pessoas, especialmente porque o Estado não dispõe de recursos suficientes para promover esses direitos. O impedimento é *fiscal e não institucional*. Como Bresser Pereira (1997a, p.12) enfatizou, “para garantir os direitos civis, uma ação positiva do Estado é também necessária, uma vez que isto implica em custos administrativos: afinal de contas, o clássico (ou liberal) aparato do Estado – o Parlamento, a Corte, a Polícia, e o Exército – existe para garantir os direitos civis, da mesma maneira que, o aparato social do Estado – representado pela Previdência, Educação, Saúde e Cultura – existe para garantir os direitos sociais”.

A diferença da América Latina – o que progressivamente pode ser generalizado para todo o Continente – é o grau de desigualdade econômica e social. Aqui nós temos números para comparar. Nos dados mais recentes onde a informação é disponível, a proporção média de renda, da quinta parte do topo para parte inferior da distribuição, foi de 16,95 em dez países da América Latina (alcançando de 8,58 na Bolívia até 30 na Guatemala); 6,58 em sete países asiáticos (de 4,30 na Índia até 10,10 nas Filipinas); 5,12 nos dezessete países do OECD (de 4,11 em Luxemburgo até 10,09 na Áustria); e 5,05 em dez países da Europa Oriental (de 2,64 na República da Eslováquia até 14,54 na Rússia, um distante gastador; o próximo mais alto é a Estônia, com 5,66). A quota média dos 20% dos que receberam renda foi de 56,1 na América Latina (de 48,2 na Bolívia até 65,2 no Brasil); 45,6 na Ásia (de 39,1 na Índia até 52,7 nas Filipinas); 40,5 no OECD (de 34,0 na Finlândia até 46,6 na Austrália); e 38,3 na Europa Oriental (de 31,4 na República da Eslováquia até 53,8 na Rússia). E todos esses números ainda devem seriamente subestimar o grau real de desigualdade: pelo menos a renda dos chefes de família relatada numa pesquisa no México é cerca de 40% menor que as contas nacionais, e a maior diferença é na renda dos ricos (Cortés, 1997).<sup>14</sup>

---

14 Outra evidência é que a desigualdade de propriedade é muito mais alta que a desigualdade de renda, o que só faria sentido se os ricos economizassem menos ou como menor taxa de retorno.

Tabela 1— Distribuição de renda, impostos e gastos governamentais, por uma razão decrescente da quinta parte (Q5/Q1) do topo para a base

País	Ano	Q1	Q3	Q5	Q5/Q1	Gov.	Imposto	N-Imposto	Total
Guatemala	1989	2.10	10.50	63.00	30.00	11.7	8.0	1.7	9.7
Brasil	1989	2.48	9.15	65.18	26.28	14.5	26.4	1.4	27.8
Barbados	1979	2.25	14.75	51.00	22.67	13.1			
África do Sul*	1993	3.3	9.8	63.3	19.18	21	24.7	2.0	26.7
Chile*	1994	3.50	10.90	61.00	17.43	9	19.1	2.6	21.7
Venezuela	1990	3.61	11.65	58.41	16.18	15.4	19.2	5.1	24.3
Bahamas	1986	3.05	14.31	48.86	16.02	6.9			
Colômbia	1988	3.70	12.50	55.90	15.11	11.2	12.4	1.0	13.4
Rússia*	1993	3.7	13.5	53.8	14.54	21	19.1	1.4	20.5
Mauritius	1986	5.90	14.90	45.70	7.75	16.6	20.3	3.0	23.3
Portugal	1990	5.70	16.90	42.40	7.44	22.3	33.8	2.8	36.6
Dinamarca	1987	5.21	19.47	37.78	7.25	21.0	38.1	5.4	43.5
Sri Lanka	1976	6.42	15.34	46.42	7.23	20.2			
Grécia	1988	6.19	17.04	41.18	6.65	14.3	32.2	3.6	35.8
Bangladesh	1986	6.99	15.07	46.03	6.59	38.9	7.9	1.6	9.5
França	1984	6.58	16.74	41.97	6.38	15.5	38.1	3.4	42.5
Alemanha Oc.	1984	6.59	17.97	38.88	5.90	15.6	27.4	1.8	29.2
Coréia do Sul	1988	7.39	16.27	42.24	5.72	8.6	15.6	1.8	17.4

País	Ano	Q1	Q3	Q5	Q5/Q1	Gov.	Imposto	N-Imposto	Total
Estônia*	1993	6.6	15.1	37.4	5.66	24	29.1	1.5	30.6
R. Unido	1990	7.78	15.89	40.99	5.27	16.3	34.1	3.3	34.1
Suécia	1990	7.40	16.70	38.20	5.16	22.3	37.7	6.7	4.4
Holanda	1986	7.21	18.30	36.83	5.11	12.3	45.3	5.2	51.5
Bulgária*	1992	8.3	17.0	39.3	4.74	15	29.3	8.9	38.2
Paquistão	1988	8.61	16.60	40.39	4.69	19.3	12.3	4.6	16.9
R. Dominicana	1989	4.20	12.50	55.70	13.26	9.9	11.4	1.3	12.7
T&T	1981	3.43	16.09	44.86	13.08	10.0			
Costa Rica	1989	4.00	14.30	50.70	12.68	19.6	21.2	3.4	24.6
Peru*	1994	4.9	14.1	50.4	10.28	10	13.7	1.3	15.0
Filipinas	1988	5.20	13.30	52.50	10.10	15.4	14.5	2.5	17.0
Austrália	1990	4.60	15.50	46.40	10.09	12.9	25.0	2.8	27.8
N. Zelândia	1990	4.58	16.31	44.73	9.77	14.5	34.5	4.6	39.1
Equador*	1994	5.4	13.2	52.6	9.74	7	14.9	2.0	16.9
EUA	1990	4.60	16.60	44.20	9.61	13.1	18.2	1.6	19.8
Turquia	1987	5.24	14.06	49.94	9.53	11.3	16.2	2.3	18.5
Tailândia*	1992	5.6	13.0	52.7	9.41	9	17.0	1.8	18.8
Irlanda	1987	4.93	15.84	44.60	9.05	14.5	43.4	4.9	48.3
Bolívia	1990	5.62	14.53	48.23	8.58	18.5	10.3	6.3	16.6
Jamaica	1990	5.98	14.45	38.37	8.09	14.9			

## Continuação

País	Ano	Q1	Q3	Q5	Q5/Q1	Gov.	Imposto	N-Imposto	Total
Noruega	1986	5.10	18.09	40.20	7.88	15.9	40.2	8.2	48.4
Itália	1989	8.35	17.32	38.10	4.56	11.7	38.8	1.1	39.9
Canadá	1990	7.54	25.46	33.85	4.49	12.2	18.8	2.5	21.3
Finlândia	1987	7.88	19.53	33.97	4.31	16.2	28.7	2.9	31.6
Índia	1990	9.10	16.90	39.10	4.30	30.2	11.5	2.8	14.3
Espanha	1989	8.39	18.68	35.28	4.21	12.7	30.2	1.8	32.0
Bélgica	1988	8.48	18.67	35.08	4.14	11.7	41.9	1.6	43.5
Luxemburgo	1985	8.75	18.05	36.00	4.11	10.2			
Eslovânia*	1993	9.5	17.1	37.9	4.00	21			
Polônia*	1992	9.3	17.7	36.6	3.93	19	37.9	4.2	42.1
Hungria*	1993	9.5	17.6	36.6	3.85	13			26.9
Latvia*	1993	9.6	17.5	36.7	3.82	22	25.3	1.6	
Romênia*	1992	9.2	18.4	34.8	3.78	13	26.5	3.5	30.0
R. Checa*	1993	10.5	16.9	37.4	3.56	22	38.0	3.0	41.0
R. Eslova*	1992	11.9	18.8	31.4	2.64	24			

Notas: Os dados dos países marcados com o sinal “\*” são provenientes do Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial, 1994. Entretanto, os Gov. são provenientes do PWT5.6, de distribuição de renda do Deininger and Squire (1996), de Impostos do Development Reports dos últimos anos. Todos os dados são os que foram disponíveis no último ano. Os espaços em branco indicam dados não encontrados.

Q1: Cota de Renda (de gasto ou consumo) da quinta parte de baixo.

Q3: Cota de Renda (de gasto ou consumo) da quinta parte do meio.

Q5: Cota de Renda (de gasto ou consumo) da quinta parte do topo.

Q5/Q1: razão da quinta parte do topo com a base.

Gov.: Gastos de consumo do governo

Renda: *per capita* em 1985 PPP USD

Impostos: rendimentos de impostos do governo central como uma proporção do PIB (um ou dois anos depois).

N-Imposto: rendimentos do governo central não provenientes dos impostos como uma proporção do PIB.

Total: rendimentos totais do governo central como uma proporção do PIB.

Por que estou citando esses números se anunciei que este artigo é sobre política, não sobre desigualdade econômica? Isso ocorre porque este achado liga os dois de uma maneira surpreendente.

Poder-se-ia esperar que, ao enfrentar um alto grau de desigualdade, os governos democráticos agissem rapidamente para reduzi-lo. Na verdade, um dos princípios mais centrais da teoria democrática, que data da primeira metade do século XVIII, é que a democracia capacita os pobres a usarem seus poderes de número a fim de redistribuir renda através do Estado. Essa assertiva tem sido elevada, nos períodos recentes, à categoria de teorema. Iluminados pelo “teorema do voto médio” (Meltzer & Richards, 1981), quanto maior a desigualdade de renda, especialmente quando a maioria da renda do voto médio cai abaixo da média de renda, maior será o grau de redistribuição resultante do processo democrático. Assim, poder-se-ia se esperar que a cota da renda nacional do rendimento, do imposto ou dos gastos de consumo do governo deveria ser maior nas sociedades que são mais desiguais, permitindo assim aos governos corrigirem a desigualdade pré-imposto.

Porém, a análise dos números da Tabela 1 gera surpresas. Parece que o contrário é que é verdadeiro. O total de rendimento do governo central, seu rendimento de impostos e seus gastos de consumo são todos menores nos países mais desiguais. Quanto mais alta a proporção de rendas do topo para a base da quinta parte (Q5/Q1), menores serão o rendimento, os impostos e os gastos de consumo do governo.

Porém, por alguma razão, taxar imposto é mais difícil nas sociedades mais desiguais. Eu apenas posso especular por que isso ocorre. De acordo com a “Teoria da Dependência Estrutural” (Przeworski & Wallerstein, 1988), governos são limitados em suas habilidades de aumentar seus rendimentos provenientes dos impostos pelo impacto negativo do imposto no emprego e investimento, decisões as quais são tomadas pelos donos de propriedade produtiva na busca de lucro. Entretanto, não é aparente que os *deadweight costs* (custos provenientes do pagamento dos impostos que não serão investidos) dos impostos sejam maiores nas sociedades mais desiguais. Muito pelo contrário, parece que a redistribuição deveria ser mais fácil diante de tais circunstâncias. Vamos calcular: se a quinta parte do topo dos que recebem renda receberem 60% de toda a renda e a quinta parte da base receber 3% (Chile, grosseiramente falando), cobrar impostos da quinta parte do topo, a uma taxa de 5%, dobraria a renda da base, enquanto ainda deixaria 57% nas mãos dos ricos.

Então, parece que as razões devem ser políticas e não econômicas: ou os ricos têm mais poder sobre o governo nas sociedades mais desiguais, ou os pobres são menos capazes de usar seus direitos democráticos. Os dados são consistentes com ambas as explicações: quanto maior a quota da quinta parte do topo (Q5), menores o total dos rendimentos do governo, o dos rendimentos

dos impostos e o dos gastos de consumo do governo. De outro modo, quanto maior a porção de renda dos 20% mais pobres (Q1), maiores são os rendimentos do governo e os gastos de consumo.<sup>15</sup>

Tabela 2 – O impacto da distribuição de renda nos impostos, rendimentos do governo e consumo governamental, baseados nos dados da Tabela 1

Variável dependente: rendimentos de impostos do governo central enquanto uma porcentagem do PIB, N=44

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Razão – t	P[ T ≥t]	Média de X
Q5/Q1	-0.72593	0.22314	-3.253	0.00226	8.957
Q1	1.7500	0.65022	2.691	0.01017	6.162
Q5	-0.65736	0.15410	-4.266	0.00011	45.08
Q3	1.6085	0.66582	2.416	0.02013	15.69

Variável dependente: rendimentos totais do governo central enquanto uma porcentagem do PIB, N = 44

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Razão – t	P[ T ≥t]	Média de X
Q5/Q1	-0.80083	0.22465	-3.565	0.00092	8.957
Q1	1.8540	0.67993	2.727	0.00929	6.162
Q5	-0.71561	0.16117	-4.440	0.00006	45.08
Q3	1.7780	0.72374	2.457	0.01824	15.69

Variável dependente: gastos do governo em consumo enquanto uma porcentagem no PIB, N=53

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Razão – t	P[ T ≥t]	Média de X
Q5/Q1	-0.32059	0.10347	-3.098	0.00316	8.870
Q1	0.94546	0.26030	3.632	0.00065	6.278
Q5	-0.20874	0.71448E-01	-2.922	0.00518	44.47
Q3	0.37561	0.25170	1.492	0.14179	15.84

Nota: Esses são os resultados da variável renda, provenientes da regressão OLS com heteroquedasticidade interativa, nas quais são introduzidas um de cada vez. As constantes não são relatadas.

15 Notem que o teorema do voto médio também falha. O teorema afirma que 1. os rendimentos de impostos deveriam ser altos (a igualdade é temperada apenas por marginal

Para entender por que os governos taxariam e gastariam menos em países nos quais os pobres recebessem uma menor quota de renda, pode-se retornar à observação de J. S. Mill de que, “sem salários decentes e leitura universal, nenhum governo de opinião pública é possível”. Democracia é um sistema de direitos políticos positivos. Mas a democracia por ela mesma não cria as condições sociais e econômicas necessárias para que esses direitos sejam efetivamente exercidos. A forma que o século XIX encontrou para evitar esse problema foi restringir a cidadania apenas àqueles que desfrutavam essa condição. Hoje, os direitos políticos são universais em todas as democracias. Porém, em muitas delas, as massas de pessoas não estão em condições de exercê-los. Conseqüentemente, testemunhamos um novo monstro: democracia sem cidadania efetiva.<sup>16</sup>

Esse tipo de argumento implicaria, entretanto, que o que importa para o exercício efetivo dos direitos não é a desigualdade *per se*, mas a renda absoluta dos pobres.<sup>17</sup> Porém, Reis (1996, p.121) pode ter estado correto quanto a: “se desigualdade social for rompante, o poder será distribuído desigualmente, solapando inevitavelmente as perspectivas de pleno emprego, de direitos civis e políticos para todos”. Os resultados estatísticos são ambivalentes. Quando a renda *per capita* (e seu quadrado<sup>18</sup>) é controlada, o grau de desigualdade (Q5/Q1) ainda tem um forte efeito negativo nos gastos do governo; a porção da base da quinta parte tem um efeito positivo e a porção do topo da quinta parte, um efeito negativo; todos estatisticamente significantes. Mas, com respeito aos impostos e rendimentos gerais, porque todas as variáveis tiveram o mesmo sinal, elas não foram estatisticamente significantes. Conseqüentemente, parece que a desigualdade *per se* reduz de alguma maneira os gastos governamentais, enquanto os níveis absolutos de renda dominam os rendimentos governamentais.

---

*deadweight losses*) a qualquer momento em que a renda do voto médio for menor que a média; e 2. que quanto menor o voto médio em relação à média, mais alta deveria ser a taxa de imposto. A renda da pessoa média (chefe de família em alguns dados) é Q3 e equalizaria a média se fossem 20%. Assim, em todos os países, o voto médio está abaixo da média e o imposto deveria ser alto. Além do mais, regressões baseadas em Q3 mostram que ela tem um sinal errado: quanto mais próximo da média, maior o total de rendimentos, de rendimentos de impostos e dos gastos de consumo do governo. Entretanto, como nem todo mundo vota, essa evidência não é conclusiva.

- 16 O'Donnell (1993) se referiu à “cidadania de baixa densidade”.
- 17 Tomando dois países com a média de renda *per capita* de \$5,000 (1985 PPP) e comparando a renda de grupos diferentes com a distribuição no Brasil e na Polônia. No Brasil, a pessoa média em Q5 terá uma renda de \$16,295; em Q3, de \$2,288; e em Q1, de apenas \$620. Na Polônia, a renda será \$9,150 em Q5, e \$2,325 em Q1.
- 18 Os gastos governamentais primeiro declinam e então ligeiramente aumentam na renda; os rendimentos do governo primeiro crescem como resultado do aumento da renda e depois declinam.



Qualquer que seja a razão, parece que a habilidade do Estado para reduzir as desigualdades econômicas e sociais é baixa nas sociedades onde a desigualdade é alta. Esta é uma armadilha de baixo nível: desigualdade leva o Estado a ser pobre e o Estado pobre não pode reduzir a desigualdade.<sup>19</sup>

Nada do que foi dito anteriormente implica que as instituições não importem ou que a reforma do Estado não seja necessária. Um sistema bem desenhado de governo, com mecanismos efetivos de controle popular, será mais efetivo quanto a transformar o dinheiro vindo dos impostos em serviços para os cidadãos. Mas o governo deve ter dinheiro o bastante para fazê-lo.

Desta forma, minha resposta é que o Estado é justamente muito pobre e frágil nas democracias latino-americanas, tanto quanto nos Estados Unidos, para fazer respeitar a lei de forma universal. E é muito pobre porque é incapaz de taxar os ricos. Os ricos acham que seja mais eficaz comprar privadamente vários serviços, tais como educação, assistência médica, acesso ao sistema judiciário ou polícia, do que pagar impostos que suportariam tais serviços para todos. A classe média paga impostos – na verdade, parece que a queima de impostos provenientes do emprego é muito alta em alguns países da América Latina – e recebe um conjunto de serviços do Estado.<sup>20</sup> Os pobres simplesmente estão fora da responsabilidade do Estado: eles não têm renda para serem taxados e recebem poucos serviços. Conseqüentemente, instala-se um círculo vicioso: os pobres são politicamente inefetivos porque eles não des-

---

19 É uma armadilha no sentido de que, se o nível de desigualdade assume algum nível, então ela nunca diminuirá, dado o baixo nível dos rendimentos governamentais resultante desse nível de desigualdade. Para aqueles que não se incomodam com símbolos, é assim que a situação aparece, a julgar pelos resultados estatísticos: 1. Para cada nível inicial de desigualdade, chamarei isso de  $I = Q5/Q1$ , existirá um máximo nível de rendimento governamental, chamo isso de  $G^* = G(I)$ . Digo,  $G^*(5) = 32$ ,  $G^*(15) = 24$ ,  $G^*(26) = 14,4$  etc. 2. Para cada nível inicial de  $I$ , existirá também um nível de rendimento governamental, chamo isso  $GI(I)$ , tal que a desigualdade permanece no nível atual se  $G = GI$ , ele declina se  $G > GI$ , e aumenta de qualquer outra forma. Novamente, dizer que  $GI(5) = 2$ ,  $GI(15) = 11$  e  $GI(26) = 52$ . 3. Agora compare  $G^*$  com  $GI$  para cada nível de  $I$ . Se  $G^* > GI$ , então a desigualdade será reduzida; Se  $G^* = GI$ , então a desigualdade permanecerá no mesmo nível; se  $G^* < GI$ , a desigualdade aumentará. Dizer que  $G^* = GI$  quando  $I = 18$ . Então, qualquer país que tenha uma desigualdade maior que 18 está numa armadilha. Como um país sai da armadilha? Obviamente, coletando mas renda do que no equilíbrio descrito pelos resultados da regressão. No Brasil, por exemplo, o total de rendimentos predito pela desigualdade de 26,28 é 14,4; mas o valor observado é 27,8; o que representa um esforço considerável. Mas isso é o bastante para sair da armadilha? Nesse exemplo puramente ilustrativo, não é o bastante: vejam acima que  $GI(26) = 52$ . Assim, o nível atual, mesmo se acima do equilíbrio, é muito baixo para sair da armadilha.

20 No Brasil, e eu estou certo de que em outros países, o efeito dos gastos sociais é regressivo quando a educação é incluída.

frutam condições para o exercício efetivo dos seus direitos políticos; porque eles são politicamente inefetivos, eles permanecem pobres. O resultado é um Estado pobre e uma sociedade injusta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, M., PRZEWORSKI, A. (1995) Parliamentarism e Presidentialism: Which Works? Which Lasts? In: SULEK, A., STYK, J. (orgs.) *Ludzie i Instytucje: Stawianie sie ladu społecznego*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. p.67-90
- BOBBIO, N. (1989) *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1997a) *Citizenship and Res Publica: The Emergence of Republican Rights*. (Mimeogr.).
- . (1997b) State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms. *Cader-nos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: MARE.
- CALVERT, R. (1994) Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions. Manuscript. University of Rochester. Forthcoming In: KNIGHT, J., SENED, I. (orgs.) *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . (1995) The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination, and Communication. In: BANKS, Jeffrey S., HANUSHEK, Eric A. (orgs.) *Modern Political Economy*. New York: Cambridge University Press. p.216-68.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. (no prelo) Democracy, elections, and accountability for economic outcomes. In: MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. (orgs.) *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- CONDORCET. (1986) Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix. In: *Sur les élections et autres textes*. Textes choisis et revus par Olivier de Bernon. Paris: Fayard. (Primeira edição de 1785).
- CORTÉS, F. (1997) *La Distribucion del Ingreso en Mexico en Epocas de Estabilizacion y Reformas*. Guadalajara, Mexico.
- CUKIERMAN, A. (1992) *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- CUNILL GRAU, N. (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- DAHL, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- D'ARCY FINN, T. (1993) Independent review agencies and accountability: snapping at the heels of government? *Optimum: The Journal of Public Sector Management*, 24, p.9-22.

- DEININGER, K., SQUIRE, L. (1996) A New Data Set Measuring Income Inequality. *The World Bank Economic Review*, v.10, p.565-92.
- DUNN, J. (1996) *The History of Political Theory and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (no prelo) Situating Democratic Political Accountability. In: PRZEWORSKI, A., MANIN, B., STOKES, S. C. (orgs.) *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- DUNN, D. D., UHR, J. (1993) *Accountability and Responsibility in Modern Democratic Governments*. Texto apresentado no Encontro Anual da APSA – American Political Science Association, Washington, D.C., setembro 2-5.
- GRILLO, M. (1997) Democracy, competition, and the principle of Isonomia: an economic analysis of the political exchange as an incomplete contract. In: BRETON, A., GALEOTTI, G., SALMON, P., WINTROBE, R. (orgs.) *Understanding democracy: Economic and political perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press. p.47-63.
- HAGGARD, S. (1995) *The Reform of the State in Latin America*. Texto apresentado em the World Bank's Annual Conference on Development in Latin America, Rio de Janeiro, junho 12-13.
- HARRINGTON JUNIOR, J. E. (1993) The Impact of Reelection Pressures on the Fulfillment of Campaign Promises. *Games and Economic Behavior*, v.5, p.71-97.
- HOLMES, S. (1995) *Passions and Constraint: on the theory of Liberal Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- KAVKA, G. S. (1986) *Hobbesian Moral and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- KEELER, J. T. S. (1993) Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Decision-Making. *Comparative Political Studies*, v.25, p.433-86.
- KELSEN, H. (1988) *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Aalen: Scientia Verlag. [1929]
- KIEWIET, D. R., McCUBBINS, M. D. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KLINGEMAN, H.-D., HOFFERBERT, R. I., BUDGE, I. (1994) *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- KREPS, D. M. (1990) *Game Theory and Economic Modelling*. Oxford: Clarendon Press.
- KYDLAND, F. E., PRESCOTT, E. C. (1977) Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, v.85, p.473-91.
- LEWIS, D. (1998) *Pacts and the Consolidation of South African Democracy*. Texto apresentado na Conference on the Politics of Economic Reform, University of Cape Town, 16-18 de janeiro.
- LINZ, J. J. (1990a) The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, v.1, p.51-69.
- . (1990b) The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, v.1, p.84-91.
- LOWI, T. J. (1979) *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York: W. W. Norton.

- MANIN, B. (1994) Checks, balances, and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787. In: FONTANA, B. (org.) *The Invention of the Modern Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1995) *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Calmann-Lévy.
- MELTZER, A. H., RICHARD, S. F. (1981) A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, v.89, p.914-27.
- MINFORD, P. (1995) Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules. *Oxford Economic Papers*, v.47, p.195-210.
- NATTRASS, N., SEEKINGS, J. (1998) Democratic Institutions and Development in Post-Apartheid South Africa. (Mimeogr.).
- NISKANEN, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- O'DONNELL, G. (1993) On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, v.21, p.1355-69.
- . (1994) Delegative Democracy? *Journal of Democracy*, v.7, p.34-51.
- . (1995) *Partial Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Texto apresentado em the International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies. Institute for National Policy Research, Taipei, agosto, p.27-30.
- . (1997a) *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Texto apresentado no Encontro Anual da APSA – American Political Science Association, Washington, D.C. agosto. p.28-31.
- . (1997b) *Horizontal Accountability and New Polyarchies*. Texto apresentado em the Vienna Dialogue on Democracy and Institutionalizing Horizontal Accountability. Viena.
- OFFE, C. (1995) Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions. In: WRIGHT, E. O. (org.) *Associations and Democracy*. London: Verso.
- PASQUINO, P. (1998) Constitutional Adjudication and Democracy. Comparative Perspectives: USA, France, Italy. *Ratio Juris*, v.11, p.38-50.
- PERSSON, T., ROLAND, G., TABELINI, G. (1996) Separation of Powers and Accountability: Towards a Formal Approach to Comparative Politics. *Discussion Paper*, n.1475. London: Centre for Economic Policy Research.
- PRZEWORSKI, A., WALLERSTEIN, M. (1988) Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review*, v.82, p.12-29.
- REIS, F. W. (1996) The State, the Market, and Democratic Citizenship. In: JELIN, E., HERSCHBERG, E. (orgs.) *Constructing Democracy*. Boulder, Co.: Westview Press.
- SCHMITTER, P. C. (1984) Patti e transizioni: Messi non-democratici a fini democratici? *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v.14, p.363-82.
- SHEPSLE, K. A. Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. In: WEISBERG, H. F. (org.) *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press.
- STOKES, S. C. (no prelo) What Do Policy Swtiches Tell Us About Democracy? In: PRZEWORSKI, A., MANIN, B., STOKES, S. C. (orgs.) *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

- SUTHERLAND, S. L. (1993) Independent review and political accountability: should democracy be on autopilot? *Optimum: The Journal of Public Sector Management*, v.24, p.23-41.
- TIROLE, J. (1994) The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, v.46, p.1-29.

## 14 O PAPEL DO CIDADÃO NA REFORMA DO ESTADO\*

JORDI BORJA<sup>1</sup>

### A QUESTÃO DA CIDADANIA E A REALIDADE DA GLOBALIZAÇÃO

A cidadania é um conceito forjado inicialmente na cidade. Corresponde ao estatuto dos homens e mulheres livres (“o ar da cidade nos torna livres”). Esse estatuto, conjunto de direitos e deveres, se realizava através das instituições de representação e de governo no âmbito local. Os “ajuntamentos”, as “comunas”, os “burgos”, com suas assembléias eleitas e o controle que exerciam sobre o governo da cidade, constituíram a base da democracia política européia e americana. O cidadão era o habitante “de direito” da cidade. Ainda hoje na Espanha se distingue a população “de direito” da população “de fato” em cada município.

Mas o conceito atual de cidadão está ligado à constituição do Estado moderno. É o Estado que vincula cidadania com nacionalidade. O cidadão é o sujeito político. Ele é o possuidor de um estatuto que lhe confere, além de direitos civis e sociais, os direitos de participação política. Determina-se cida-

---

\* Tradução: Noêmia Espíndola.

1 Para a elaboração deste *paper* baseamos-nos principalmente no informe sobre “A cidadania européia: participação e direitos cívicos e sociais”. Esse documento foi preparado por uma equipe européia coordenada pelo autor e Valerie Peugeot (Asociación Europa 99), destinado às Eurocidades. Uma colocação mais ampla desse tema pode ser encontrada em CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. (1997) *Local y Global*. Taurus (1998) e Earthscan, assim como no terceiro volume da obra de CASTELLS, Manuel. (1988) *La era de la Información*. Fin de milenio. Alianza Editorial.

dão de um país, não de uma cidade. É-se cidadão porque (se) possui uma nacionalidade, regulada por um Estado e por ser esse estatuto apenas válido no âmbito desse Estado.

Na atualidade, esse conceito de cidadania não parece suficiente para integrar as novas demandas democráticas. Porque, precisamente, o conceito de cidadão refere-se a uma realidade dinâmica. A cidadania foi se ampliando como resultado do desenvolvimento social e civil do Estado democrático. O estatuto de cidadão na segunda metade do século XX é o resultado do progresso civil (extensão para mulheres e jovens), social (Estado de Bem-Estar) e político (mecanismos de participação e representação mais amplos e eficientes).

Mas parece evidente que esse progresso entrou em crise. Por um lado, no âmbito do Estado-nação verifica-se a dificuldade de manter o Estado de Bem-Estar ou de completá-lo quando incompleto. Constatam-se a falta de credibilidade e de capacidade de representação dos partidos políticos, a burocratização das instituições públicas, a multiplicação das exclusões. Por outro lado, criam-se novas uniões políticas e econômicas supraestatais, mais ou menos intergovernamentais, a globalização econômica gera situações assimétricas no conflito social que se tornam pouco produtoras de cidadania, enquanto a revolução informacional induz processos dualizadores dos que estão “*in*” e dos que estão “*out*”.

Em conseqüência, na medida em que a cidadania é para as pessoas o que a democracia o é para as organizações políticas, não é possível separar progresso democrático do desenvolvimento da cidadania. O qual tem duas frentes abertas: o marco estatal em que se defendem os direitos adquiridos, ampliando-os a novos âmbitos e estendendo-os ao conjunto da população; e o marco supraestatal, no qual se definem novas dimensões da cidadania, tanto no que se refere às uniões políticas e econômicas “regionais” como ao sistema econômico e informacional mundial.

O funcionamento do sistema financeiro, a Organização Mundial do Comércio e o Acordo Multilateral de Investimentos são exemplos de uma mundialização sem democracia. Como o são o mundo das telecomunicações e o das alianças político-militares. Ao mesmo tempo, a imensa maioria da humanidade tem direitos restritos para circular, informar-se ou trabalhar. E possibilidades quase nulas de controlar, estar representada ou participar nos processos característicos da globalização.

Neste ensaio não nos referimos ao conjunto de questões colocadas nesta introdução, senão unicamente à questão da cidadania no marco da União Européia. Ainda que se trate de um âmbito e de uma perspectiva parciais, têm a dupla vantagem de referir-se à “montagem” supraestatal possivelmente mais desenvolvida e de ensinar, em conseqüência, a apresentação de propostas

relativas a uma cidadania supranacional, ou melhor dizendo, à dimensão supranacional da cidadania, sem que essas propostas sejam consideradas meramente utópicas.

Por outro lado, o marco europeu é aquele em que se manifesta com mais clareza um dos aparentes paradoxos da globalização: a importância adquirida novamente pelo nível local, tanto a partir de sua dimensão institucional como a partir da sociedade civil.

As cidades não têm competência para transformar a cidadania, ligada ao Estado e à nacionalidade, e agora também à União Européia. Não obstante, existem três razões que justificam sua participação no processo de configuração da cidadania européia:

1 Uma razão histórica: a cidade européia encontra-se na origem de nossa cultura política, democrática, de uma concepção igualitária dos seus habitantes, do direito como base da autoridade e da coexistência da sociedade como comunidade de homens e mulheres livres.

2 Uma razão social: a cidadania européia se concretiza em um conjunto de direitos cívicos e sociais, que requerem instituições e políticas públicas que as materializem e as tornem realidade, nas cidades e nas regiões.

3 Uma razão política: as autoridades locais, duplamente legitimadas por sua representatividade política e por sua proximidade com as problemáticas sociais, culturais e com os cidadãos em particular, são mais capazes e sensíveis para contemplar o conjunto de direitos e deveres que possam fazer parte de um conceito ambicioso de cidadania européia.

## A CIDADANIA

### O que é a cidadania?

Na década de 1990 atualizou-se um velho e novo conceito como o da “cidadania”. Que razões explicam a surpreendente atualidade desse conceito?

Sem dúvida, são várias as razões que provavelmente poderiam ser apresentadas para explicar esse fenômeno. No entanto, uma parece constituir o elemento fundamental ao redor do qual giram as demais: a necessidade, nas sociedades pós-industriais, de gerar entre seus membros um tipo de “identidade”, na qual se reconheçam e que os faça sentirem-se pertencentes a elas, porque esses tipos de sociedades mostram claramente sintomas de um déficit de adesão por parte dos cidadãos ao conjunto da comunidade, e sem essa adesão torna-se impossível responder conjuntamente aos desafios que atingem a todos.



Entre as diferentes posições de debate das últimas décadas (liberais *versus* comunitários, universalistas *versus* contextualistas...) surge, entre a teoria e a prática, uma terceira opção, que é a do conceito de cidadania.

Em princípio, parece claro que a realidade da cidadania, o fato de saber-se e sentir-se cidadão de uma comunidade, pode motivar os indivíduos a trabalharem por ela.

Assim, podemos ver que no conceito de cidadania se encontram duas questões-chave: um aspecto racional, segundo o qual uma sociedade deve ser justa para que seus membros sintam sua legitimidade, e um sentimento de pertencer, enquanto a cidadania reforça os laços de identidade.

Parece, pois, que a racionalidade da justiça e o sentimento de pertencer a uma comunidade devem andar juntos se queremos assegurar cidadãos plenos, assim como uma democracia sustentável.

Conforme o exposto, a cidadania é um conceito mediador porque integra exigências de justiça (direitos e deveres) ao mesmo tempo que faz referência aos que são membros da comunidade. No entanto, a cidadania é um conceito complexo que abrange diversos aspectos. Poderíamos abordar várias dimensões: a cidadania política, a cidadania social, a cidadania cívica, a cidadania intercultural etc.

A cidadania possibilita, ao menos teoricamente, o desempenho do conjunto de papéis sociais que permitem aos cidadãos intervir nos assuntos públicos (votar, ser eleito, participar de organizações políticas e sociais, exercer plenamente as liberdades e direitos reconhecidos pela lei).

A cidadania se baseia, por um lado, em um atributo que o Estado reconhece ou outorga; por outro, na hipótese de que os cidadãos compartilham valores e normas de comportamento que permitem a convivência entre eles e lhes dá uma identidade coletiva específica.

## Cidadania política

A cidadania é, em primeiro lugar, uma “relação política” entre um indivíduo e uma comunidade política, em virtude de que é membro de pleno direito dessa comunidade e lhe deve lealdade enquanto dela desfruta. Atualmente, a cidadania supõe um estatuto jurídico que atribui um conjunto de direitos políticos, civis e sociais aos sujeitos que a desfrutam, seja por nascimento ou pela aquisição posterior dela. Assim, a cidadania permite executar, pelo menos teoricamente, o conjunto de papéis sociais que ensejam aos “cidadãos” intervir nos assuntos públicos (votar ou ser eleito, participar de organizações políticas e sociais, exercer plenamente as liberdades e os direitos reconhecidos pela lei).

Esse conceito de cidadania se forjou entre os séculos XVIII e XX, através de um processo acumulativo. Em uma primeira etapa, cidadãos eram aqueles a quem se reconhecia um conjunto de direitos e liberdades individuais, de natureza civil (especialmente de caráter econômico).

No século XIX, a cidadania adquiriu um caráter predominantemente político. Os cidadãos eram aqueles que usufruíam a plenitude de direitos políticos.

A construção da cidadania, portanto, tem sido um processo vinculado à consolidação do chamado Estado-nação e ao progressivo estabelecimento, neste marco, da democracia representativa.

### **Ampliação do conceito de cidadania: direitos sociais, das mulheres e culturais**

No século XX, a cidadania adquiriu um novo conteúdo: o social. Ser cidadão hoje é ter direito a receber educação e assistência, serviços sociais diversos, serviços públicos subvencionados, salário regulamentar, proteção trabalhista etc. Em suma, podemos chamá-los como direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

A cidadania moderna é também um resultado do desenvolvimento econômico e social do século XX que configurou o *Welfare State*.

Até aqui vimos a dimensão política e social da cidadania; mas o ser humano não é apenas sujeito de direitos das duas primeiras gerações (cidadania política e social). É, sobretudo, membro da sociedade civil, parte de um conjunto de associações, nem políticas nem econômicas, essenciais para sua socialização e para o desenvolvimento cotidiano de sua vida. Certamente, a importância da sociedade civil não é pouca, sobretudo se temos bem presente que o conjunto de processos constitutivos da cidadania não tem automaticamente derivado de um progresso moral indubitável, ou do desenvolvimento inercial nas instituições públicas, ou de um efeito milagroso do mercado. A construção da cidadania tem sido o resultado de múltiplos conflitos. De conflitos sociais, de confronto de valores, de enfrentamentos políticos. E também de conflitos entre as próprias instituições do Estado.

### **Sobre a cidadania hoje**

Hoje a cidadania enfrenta um duplo desafio: por um lado, existem fatores que põem em questão os conteúdos da cidadania adquirida; por outro, novos fenômenos colocam a necessidade de ampliar os conteúdos e renovar o conceito de cidadania.

Entre os fatores que questionam a cidadania, os mais importantes são os que resultam da crise dos Estados de Bem-Estar e do aumento persistente do desemprego. Nos países europeus, uma parte da população (que tende a crescer) perde progressivamente seus atributos de cidadão: não vota, não tem trabalho, vive em áreas marginais, sente-se excluída das instituições, não está conectada com o progresso das redes de comunicação. Está “out”, o que é pior do que estar “por baixo”.

Essa situação se agrava porque, entre os cidadãos com probabilidade de exercer “seus direitos”, o temor de ficar fora estimula os comportamentos corporativos insolidários, a intolerância, a xenofobia. A que, mormente na Europa, se há de acrescentar uma parte significativa da população que não perde a cidadania porque nunca a teve: os estrangeiros. Muitos deles ilegais (total ou parcialmente, pois, por exemplo, podem residir mas não trabalhar). Outros legais, mas com direitos limitados.

Entre os fatores que influem para uma ampliação do conceito de cidadania, cabe citar:

a) A necessidade de regular direitos “universais” que garantam à população a proteção do meio ambiente, o acesso às novas tecnologias de comunicação e a possibilidade de utilizar os “serviços de interesse geral” mas de gestão privada.

b) A redefinição “feminina” do conceito de cidadania, pois subsistem importantes fatores de desigualdade jurídica, social, política e cultural entre os dois gêneros (por exemplo, direitos econômicos, de acesso a determinadas instituições etc.).

c) A expansão da cidadania aos “não-nacionais” (ou seja, “não-comunitários”), seja através do acesso à cidadania, da multinacionalidade ou da separação entre cidadania e nacionalidade.

## A CIDADANIA EUROPÉIA

### A necessidade da cidadania européia

A tal ponto se enfatizou a importância, inclusive a urgência de formalizar a cidadania européia, que parece quase desnecessário argumentar a respeito.

De qualquer forma, resumamos alguns dos principais argumentos para dotar uma “cidadania européia”, que hoje é mais desejo do que realidade, de sua formalização eficiente e de conteúdo material.

1 Antes de tudo, a defasagem entre o nível de integração econômica e o de integração política reduz consideravelmente o grau de legitimidade e, portanto, de eficácia dos acordos, das normas e das decisões dos órgãos comunitários.

2 O tão citado déficit democrático, ou a débil representatividade das instituições europeias, agrava o problema da legitimidade e estabelece uma distância quase insuperável entre os cidadãos da UE e a própria União Europeia.

3 Acrescente-se que, se a representatividade falha, a dimensão participativa da democracia torna-se praticamente inexistente. Exceto quando dos referendos nacionais (em alguns países), os momentos de debate e de informação, de mobilização social, sobre a construção europeia, foram raríssimos.

4 A quase inexistência de um espaço de comunicação europeu, a redução a minorias (importantes, porém, ainda minorias) do espaço cultural e educativo e a diversidade de línguas aceleram a dificuldade para construir uma identidade sociocultural europeia.

5 Falta um projeto político-ideológico mobilizador e legitimador e alguns referenciais institucionais e jurídicos, algo assim como supraconstitucionais, que propiciem o âmbito de desenvolvimento da cidadania europeia.

6 A dimensão social da cidadania europeia não pode ficar abaixo dos conteúdos já conquistados em cada país. Não apenas deve homologar-se para cima, como também acrescentar um *plus* social para que a União Europeia seja aceitável para o conjunto dos europeus.

7 Não é possível manter por muito tempo uma diferenciação política e jurídica entre “nacionais”, “estrangeiros comunitários” e “estrangeiros não-comunitários” (residentes que, por sua vez, se dividem entre legais e ilegais). Os valores “universais” constitutivos da cultura política europeia exigem a igualdade política, jurídica e social de todos os residentes reais.

## O marco político atual estabelece as bases da cidadania europeia?

O Tratado da UE (Maastricht 1993, a partir de agora TUE) estabelece uma base político-legal de “cidadania europeia”. Mas entendida unicamente como um complemento da nacionalidade. Ou seja, somente são “cidadãos europeus” os nacionais de um Estado da UE. E a cidadania consiste em que obtenham alguns dos direitos no conjunto dos Estados da UE que eram exclusivos dos “nacionais”. A cidadania europeia formal hoje consiste em:

a) Direitos de circular, residir e trabalhar em qualquer país da UE. Na prática, é um direito limitado pela carta do Conselho Europeu e pelas legisla-

ções nacionais, que impõem condições de seguros sociais, disponibilidade de recursos econômicos, titulação profissional etc.

b) Direito de votar e de ser eleito nas eleições locais e nas eleições ao Parlamento Europeu. Uma disposição importante, mas até agora pouco efetiva. No Parlamento Europeu é excepcional a presença de um deputado eleito por um país que não seja o seu (atualmente há um deputado europeu que é holandês residente na Alemanha). Quanto às eleições locais, o mínimo que se pode dizer é que os governos nacionais não têm sido muito diligentes em tomar as medidas para tornar efetivo esse direito, e, quando o fizeram, impuseram restrições (por exemplo, na França, os estrangeiros comunitários podem ser conselheiros mas não podem ocupar cargos executivos, nem de prefeito ou de seu adjunto.)

c) Direito de petição – Acesso ao mediador europeu. Procedimentos pouco conhecidos e utilizados atualmente.

d) Reconhecimento e homologação da participação política. Estabelece-se a possibilidade de uma regulação uniforme das eleições parlamentares europeias (atualmente competência exclusiva dos Estados), assim como o reconhecimento dos partidos políticos de âmbito europeu (ou superestruturas de coordenação das cúpulas ou de formação de grupos no Parlamento Europeu).

e) Por último, abre-se uma porta à extensão da cidadania europeia por meio de acordos unânimes do Conselho Europeu, segundo proposta da Comissão e prévio Informe do Parlamento Europeu. O Conselho Europeu (formado pelos representantes dos governos nacionais) até agora é a instituição menos propensa ao desenvolvimento da cidadania (recorde-se que não aceitou a proposta espanhola, mais ambiciosa, de 1990, nem a da comissão, de 1991, que se inspirava na anterior e a reduzia).

O Tratado de Amsterdã reforça alguns dos direitos individuais com novas disposições:

- Direitos fundamentais:

“A União se baseia nos princípios de liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e das liberdades fundamentais, assim como do Estado de Direito.” A partir de agora, os cidadãos europeus podem recorrer ao Tribunal de Justiça, em Luxemburgo, contra os atos das instituições que considerem contrários aos direitos fundamentais. Se o Conselho Europeu constata a existência “de uma violação grave e continuada” desses princípios por parte de um Estado membro, pode sancioná-lo com a suspensão de alguns de seus direitos, direito de voto inclusive. Da mesma maneira, a UE pode adotar medidas necessárias para combater “qualquer discriminação baseada em razões de sexo, raça, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”.

- Direitos dos consumidores:

“Com a finalidade de promover os interesses dos consumidores e um nível elevado de proteção destes, a Comunidade contribui para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses econômicos dos consumidores.” Também garantirá um nível elevado de proteção da saúde humana na definição e na aplicação de todas as políticas e atividades da Comunidade.

- Direito à informação:

“Qualquer cidadão da União, qualquer pessoa física ou jurídica que resida ou tenha sua sede em um Estado membro, tem o direito de acesso aos documentos procedentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão”, sem prejuízo dos princípios e condições que regem esse direito. Quando atua na qualidade de legislador, o Conselho também faz públicos os resultados das votações e as justificativas de voto.

Resumindo: por enquanto, a base político-jurídica da cidadania europeia é muito frágil.

## PROPOSTA: DISTINÇÃO ENTRE NACIONALIDADE E CIDADANIA

### Dispositivos

1 São cidadãos europeus aqueles que tenham a nacionalidade de um país da União Européia. Enquanto residentes em um país da União Européia, seja qual for sua nacionalidade, terão iguais direitos políticos, sociais e civis que os nacionais do país. Os cidadãos europeus poderão adquirir a residência legal após três meses de haver registrado sua residência em um país da União Européia.

2 Terão direito de obter a cidadania europeia todas aquelas pessoas que, tendo a nacionalidade de um país não-membro da UE, possam comprovar três anos de residência legal em um país da UE ou cinco anos de residência legal em diferentes países da UE. A cidadania europeia comportará a igualdade de direitos e deveres com os nacionais do país de residência.

3 A residência legal dos não-nacionais de um país da União Européia será declarada por documento dos governos locais ou regionais ao cabo de um ano de residência de fato em seu território ou a pedido da pessoa interessada, sempre que possa comprovar esse ano de residência. Essa tramitação deve concluir-se no prazo máximo de um ano e, enquanto isso, se outorgará ou se prolongará um visto provisório de residência.

4 A tramitação e a resolução da residência legal estarão a cargo de um organismo misto de âmbito local ou regional, constituído por representantes do Estado, das autoridades locais e do poder judicial. Esse organismo aplicará, enquanto não tenha se completada a “comunitarização” do terceiro pilar (migrações, segurança interna, justiça), as legislações internacional e nacional correspondentes, tendo em conta especialmente a proteção aos direitos humanos básicos. Em cada âmbito regional haverá um tribunal de defesa dos direitos humanos, ao qual poderão recorrer aqueles a quem se denegue a residência legal; de sua decisão somente caberá recurso ao Tribunal Supremo do país.

5 A obtenção da cidadania europeia será reconhecida por um organismo descentralizado da União Europeia mediante prévia solicitação da pessoa interessada, não podendo ser denegada se forem cumpridos os requisitos de residência anteriormente expostos. A não atribuição da cidadania europeia será recorrível ante a Corte de Justiça Europeia.

6 Os residentes de nacionalidade extracomunitária poderão optar alternativamente pela cidadania europeia, a dupla ou a multinacionalidade no marco das legislações estatais, ou pela manutenção unicamente do seu estatuto de residente sem cidadania se assim o desejarem.

7 Em nenhum caso a obtenção da cidadania europeia suporá a renúncia à nacionalidade extra-comunitária. A cidadania europeia será perdida, no caso dos não nacionais de um país da UE, quando da residência em um país exterior à UE por um período superior a dois anos.

## Exposição de motivos

1 A legislação europeia reconhece um direito teórico aos cidadãos europeus de residir e trabalhar em qualquer outro país da União Europeia, independentemente de sua nacionalidade. Na prática, as legislações nacionais limitam esses direitos. Por outro lado, esses direitos não são acompanhados pelos direitos políticos, que são os mais específicos da cidadania e os que permitem defender ou lutar para obter os direitos civis e sociais.

2 A presença de uma população de origem não-comunitária estabelece um sério déficit de cidadania. Não há gestão democrática da cidade se uma parte de sua população, *a priori*, está formalmente excluída por seu *status* político-jurídico. Essa “*capitis diminutio*” contribui para “legitimar” as atitudes xenófobas e racistas. A atribuição automática do direito a obter cidadania, com o corolário de assumir os deveres que esta comporta, tem as seguintes finalidades:

- a) Igualar o *status* legal de todos os residentes da cidade.
- b) Desvincular esse *status* do conceito de nacionalidade que veicula elementos históricos e culturais muito emocionais e que facilita a arbitrariedade ao fazer depender a cidadania da assimilação dos códigos de integração social.
- c) Facilitar o reagrupamento familiar, que não poderia ser negado aos familiares diretos de cidadãos europeus.
- d) Permitir a coexistência da cidadania europeia com a manutenção da nacionalidade de origem, independentemente de que uma grande parte da população de origem não-comunitária não tenha projeto de retorno, mas para que este tenha direito a manter e desenvolver elementos de identificação específicos.
- e) Acabar com a situação aberrante dos descendentes de “não-comunitários”, que não têm outro país senão aquele em que nasceram e se educaram, e aos quais se nega o direito de cidadania.

3 A residência legal deve poder tramitar em um âmbito de proximidade porque é onde mais podem avaliar-se as circunstâncias pessoais e onde é mais acessível à Administração. Sem prejuízo do que regule a legislação europeia ou estatal quanto às condições de entrada no território europeu, o simples fato de comprovar uma residência, um domicílio, um vínculo familiar direto, ou uma atividade (de trabalho, educacional), deverá justificar a atribuição da residência legal.

4 A pressão social que pode coagir, em certos casos, as autoridades locais, recomenda atribuir a gestão da legalização da residência a um organismo misto no qual participem também representantes do Estado (que, por enquanto, determina as condições básicas de acesso e permanência no território) e do poder judiciário (que deveria assumir uma posição de aplicador não apenas das normas legais específicas, mas também das que se derivam dos princípios gerais do direito, das declarações de direitos humanos subscritos pelos Estados e dos convênios e tratados internacionais). A cidade, o território devem ser governáveis, mas também devem ser o lugar de refúgio e âmbito de inserção.

5 Consideramos que a passagem da residência legal para a cidadania europeia depende apenas do automatismo do tempo. As autoridades europeias devem limitar-se simplesmente a reconhecê-lo e, por este meio, atribuir um *status* que iguale os não-comunitários aos nacionais do país em que vivem em permanência, sem depender dos avatares das políticas “nacionais” ou dos humores da opinião pública.

6 Na medida em que a obtenção da cidadania supõe atribuir direitos e deveres, é óbvio que requer voluntariedade por parte do sujeito. Deixa-se



aberta a possibilidade de manter indefinidamente a residência legal ou obter a dupla ou a multinacionalidade se assim o permitirem as legislações estatais.

7 Trata-se de assumir atributos, não de tirar uns para colocar outros. Já nos referimos ao direito de manter a nacionalidade original. A coesão do grupo, a identidade cultural, a vida coletiva de uma população procedente de outra área podem ser mecanismos importantes de cooperação e progresso coletivos e também de inserção global. Evidentemente, o retorno ao país de origem ou a outro país exterior à União Européia, por um longo período ou para sempre, significará a perda do *status* político de cidadão europeu, sem prejuízo de que se mantenham os direitos sociais adquiridos e se estabeleçam procedimentos destinados a facilitar o retorno ou o ingresso futuro no espaço comunitário.

## CONCLUSÕES

Até agora o Estado (o Estado-nação) tinha (tem) o monopólio da definição da cidadania. No entanto, o Estado-nação sofre hoje um tríplice questionamento.

Em primeiro lugar, a globalização econômica e a revolução informacional reduziram consideravelmente as margens das políticas econômico-sociais públicas.

Em segundo, os Estados tendem a integrar uma união política e econômica que assume uma parte das atribuições estatais. A União Européia é o caso mais avançado.

Em terceiro, dentro dos Estados se produzem processos de diferenciação e de fragmentação, que afetam não só a sociedade civil, mas também as instituições. Dois processos são especialmente importantes. O desenvolvimento dos “localismos” e “regionalismos”, que tem substrato cultural e político, reforçado por instituições (federalismo, autonomias, descentralização), e o processo do multiculturalismo, ou a necessidade de articular a existência de grupos sociais com elementos fortes de identidade específica.

Encontramo-nos, pois, ante o paradoxo de que um Estado debilitado, do qual se pode discutir seu caráter “nacional”, que perdeu atribuições constituintes de sua soberania e com uma capacidade de regulação econômica reduzida, seja o único que pode consolidar e ampliar a “cidadania”.

Sem negar a necessidade de colocar no âmbito estatal essas exigências, parece lógico também propor aos novos âmbitos políticos, tanto aos supra-estatais (como a União Européia) como aos subestatais (regiões e municípios), a regulação, a proteção e a ampliação da cidadania.

A crise de representatividade que atualmente aflige o sistema político estatal e os partidos não deveria agravar-se em âmbito europeu. Pelo contrário. É um desafio à inovação democrática que leve em conta os novos atores sociais, as novas problemáticas e as novas possibilidades de participação.

## BIBLIOGRAFIA

- CHARTE de la Citoyenneté. (1996) Paris: Maison Grenelle.
- CONFEDERACIÓN Europea de Sindicatos (CES). (1995) *Los retos de la CIG 1966; empleo, solidaridad y democracia*. Barcelona CES.
- CONFERENCES Intercitoyennes. (1996) *Déclaration de Drmahair*. Dublin CIG, novembro.
- COMISIÓN Europea. (1997a) Dirección de Empleo y asuntos sociales. *Las instituciones europeas en la lucha contra el racismo*. Textos escolhidos. Luxemburgo.
- . (1997b) *Informe sobre la ciudadanía en la Unión Europea*. Bruxelas, maio.
- COMISIÓN Institucional del Parlamento Europeo. (1996) *Informe sobre la participación de los ciudadanos y de los actores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea*. (Informe Herzog) Strasburgo.
- COMMISSION Européenne. (1996) *Les Services d'Intêret General en Europe*. Luxemburgo.
- COMITÉ des Sages (Comité Pintasilgo). (1996) *Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux*. Bruxelas. Social Europa.
- CONSEJO de Europa. (1989) Carta Europea de Autonomía Local. *Boletín Oficial del Estado*, n.47. Madrid, fevereiro.
- . (1993) *La carta urbana*. Strasburgo.
- . *Convenio Europeo Derechos Humanos* (Strasburgo, 1987) e *Carta Social Europea* (Strasburgo, 1987).
- EAPN. (1996) *Proposals for the revision of the treaties*. Bruxelas.
- EUROCITIES. (1996) *A Charter of the European cities*. Bruxelas.
- EUROCIUTATS (Comisión de Bienestar Social). (1992) *Tolerancia social*. Barcelona, março.
- . (1991) *Declaración Final*. Barcelona: Congrês Europeu de Benestar Social.
- FONDA. (1997) *Declaration pour une Europe Civique e Sociale*. Paris.
- FORUM. Alternatives Européennes: *Europe défi de Civilisation*. Paris: Forum Alternatives Européennes, colóquios de 1996 e 1997.
- FORUM Permanent de la Societé Civile. (1997) *Charte des Citoyennes et Citoyens Européens* (projeto). Bruxelas, março.
- OBSERVATOIRE Social Européen. (1995) *Citoyenneté Européenne, Citoyenneté Locale*. Texto de discussão número 10. Bruxelas.
- OIT. (1995) *Coloquio Internacional sobre el futuro del empleo urbano*: Carta del empleo. Turim: Centro Internacional de Formação da OIT.

PARLAMENTO Europeo (Comisión de Política Regional). (1996) *Sobre el futuro de cohesión económica y social*; Sobre las autoridades regionales y locales, actores de la unión política. Bruxelas: Conferencia Parlamento Europeo Colectividades Territoriales de la Unión Europea.

PHILIP MORRIS Institute. *Comment donner le parole aux electeurs européens* (Bruxelas 1995); e *l'Europe a-t-elle besoin d'une Constitution?* (Bruxelas, 1996).

PLATE-FORME des ONGs Européennes. (1996) *Declaration commune*. Bruxelas: Forum Européen sur la Politique Sociale, março.

## 15 A INFORMATIZAÇÃO DA SOCIEDADE E O NOVO PAPEL DO ESTADO

FÁTIMA PACHECO JORDÃO

Este artigo procura discutir um ângulo específico dos estudos relacionados aos meios de comunicação, aquele que se refere ao processo de adaptação e evolução do sistema de mídia, através da multiplicação de veículos que buscam segmentação no mercado de audiências, substituindo progressivamente o modelo de emissões hegemônicas para audiências massivas e indiferenciadas por um modelo de maior sintonia entre veículo e sua audiência potencial.

Nesse sentido, procurarei estabelecer uma relação entre esse processo e as novas configurações de opinião pública, em alguns momentos específicos de acontecimentos recentes que tive a oportunidade de pesquisar mais intensamente por conta do meu trabalho empírico de pesquisa na área da comunicação política.

Acredito que o enfoque deste ensaio se enquadra naquele princípio que Castells define como “participação cidadã”.<sup>1</sup> Sem essa participação, diz Castells, “não haverá legitimidade e, por conseguinte, qualquer forma de intervenção estratégica do Estado terá o perigo de não ser entendida por seus cidadãos”. Nesse sentido, pretendo apontar alguns indicadores de como estaria se dando no Brasil essa relação entre intervenção estratégica do Estado e participação da cidadania.

Alguns dados sobre a mídia brasileira devem ser destacados a fim de configurarmos mais concretamente a dinâmica dessa transição, que coincide com

---

1 Ver artigo de Manuel Castells: “Para o Estado-Rede? Globalização econômica e instituições políticas na era da informação” neste volume.

outro processo, que é o da estabilidade monetária e da redefinição do potencial de consumo de largas parcelas da população.

A principal fonte de financiamento da mídia provém de investimentos publicitários – e estes deram um salto recentemente. Cresceram 61% em valor entre 1994 e 1996. O Brasil passou de 12º mercado publicitário para o 5º lugar no contexto mundial.<sup>2</sup> Entre 1993 e 1995, as tiragens totais de jornais e revistas cresceram 10% ao ano.

Mas o movimento mais interessante foi a crescente incorporação de audiências de baixa renda ao sistema de mídia: a Marplan – instituto tradicional de pesquisa de mídia – nos informa que, entre 1993 e 1996, a audiência regular de televisão cresceu de 38% para 54%, no segmento de mais baixa renda (definido como classe E, representando 3% do universo pesquisado e que engloba a população das nove principais regiões metropolitanas brasileiras). Em pesquisas qualitativas que realizamos com população de baixa renda, a referência a leitura de jornais e revistas é cada vez mais freqüente. Os números mais recentes da Marplan indicam que um em cada quatro brasileiros da classe E, que moram nas grandes metrópoles, é leitor de revistas ou jornais.

A esse movimento de novas abrangências de audiência corresponde, ainda que em proporção menor, um aumento da diversidade de conteúdos editoriais e uma flexibilidade maior de pontos de vista veiculados pela mídia. Houve, nos últimos dois anos, por exemplo, uma sensível revisão editorial dos programas jornalísticos e informativos da televisão e uma forte redistribuição de audiências. O “Jornal Nacional”, por exemplo, perdeu nesse período um terço de sua audiência tradicional. No rádio, emergiu uma rede nacional exclusiva de notícias e entrevistas, deslocando a audiência de emissoras tradicionais de informação. É notória também a expansão de rádios e TVs regionais ou comunitárias.

A esse quadro se agrega uma nova postura dos movimentos sociais em relação à mídia. Recentemente, realizamos uma pesquisa com lideranças femininas que atuam em bairros carentes do Rio de Janeiro e de São Paulo e observamos que a maioria das entrevistadas demonstrava facilidade e traquejo para acionar e agendar os mais importantes veículos de massa dessas cidades. Ao mesmo tempo, elas são constantemente procuradas para entrevistas e para a busca de informações, personagens ou de perfis de moradores para a realização de reportagens.

Uma mulher que é liderança de uma associação de bairro no Rio de Janeiro e que é muito procurada pela mídia nos disse: “Hoje eu falo para o

---

2 *Meio e Mensagem*, 24.2.1997; e *Mídia Dados*, 1996.

Brasil a qualquer hora. Meu pai sempre me vê, lá em Manaus”. Ou seja: cada vez mais, esses setores organizados vão ampliando seu espaço na esfera da comunicação. E, ao mesmo tempo, desenvolvendo uma percepção bastante peculiar das ações do Estado, sobretudo naquelas áreas que afetam diretamente o seu cotidiano.

Entre organizações não-governamentais e associações como essas com que mantivemos contato em São Paulo e no Rio, envolvendo populações de baixa renda, a estimativa é de que existam hoje 45 mil entidades desse tipo em atividade em todo o Brasil, boa parte delas com acesso à mídia de massa e já familiarizada com seus códigos.

São crescentes as publicações e programas de treinamento de mídia para lideranças de movimentos sociais e sindicais, sem falar em estudos e pesquisas produzidos internamente e especificamente orientados para melhorar o entendimento e acesso de segmentos populares à mídia.

Nesta breve discussão descreverei em linhas gerais como foram percebidos, especialmente pela população de renda e escolaridade mais baixas, discursos eleitorais, governamentais ou institucionais em alguns momentos de inovações e transformações tanto do cotidiano como do cenário político do país, e que tivemos a oportunidade de acompanhar por meio de pesquisas de opinião, tanto quantitativas como qualitativas.

O pressuposto que costura essa apresentação de dados é a seguinte hipótese: os segmentos de baixa renda têm uma percepção muito mais abrangente e informada sobre os processos de mudança do que as elites, os partidos políticos (mesmo os partidos de esquerda) configuram para elas. Há uma subestimação por parte das elites sobre o elenco de informações de que cidadãos, eleitores ou consumidores dispõem para construir sua percepção de novos cenários que despontam.

A própria mídia, em processo de busca de sintonia fina com suas audiências, não percebe, em algumas ocasiões, a prontidão da sociedade para as mudanças que vêm ocorrendo nessa fase ainda de transição da democracia.

Alguns exemplos são marcantes. Um deles foi a implantação, em 1991, do Código de Defesa do Consumidor. As elites dirigentes – e aí se incluem associações empresariais, publicitários, especialistas de *marketing* e comunicadores – achavam que o Código cairia entre aquelas leis que “não pegam”. Ignoravam o acúmulo de informações e o equipamento que amplos setores de consumidores já tinham adquirido por meio de movimentos organizados, do funcionamento de órgãos governamentais, como os Procons, e da pedagogia avançada por empresas mais modernas ao longo da década anterior. O Código de Defesa do Consumidor entrou em vigor na data prevista, foi imediatamente assimilado pela comunidade e produtores e comerciantes tiveram que improvisar apressadamente as adaptações exigidas pelas novas regras.

Mais recentemente, o novo Código de Trânsito suscitou uma série de reações adversas, incluindo órgãos públicos reguladores, como os Detrans, que tentaram protelar sua vigência. Alguns argumentos, como no caso do Código do Consumidor, foram na direção de que a sociedade não estava preparada para as novas medidas. Outros comentários evidenciaram um viés conservador e negativista, tendendo a interpretar o Código como exageradamente rigoroso nas punições, quase que um meio de, com as multas, criar novas fontes de arrecadação. Falou-se muito em “indústria das multas”, como se falou também que o motorista brasileiro não se adaptaria a um código descrito como “de Primeiro Mundo”.

Esses setores que costumam resistir a essa linha de inovações e aperfeiçoamentos não percebem que existe, de fato, uma prontidão da sociedade para absorvê-los. Como houve, por exemplo, no processo de introdução de grandes mudanças no sistema de trânsito de Campinas, que acompanhamos em 1995. O monitoramento da opinião pública evidenciou claramente que havia uma forte demanda por regras de disciplina mais definidas e por padrões de convivência mais civilizada nas ruas da cidade. A população de baixa renda percebeu claramente a repercussão positiva dessa reforma sobre o sistema de transporte público da cidade, mesmo antes de ser implantada.

Há quatro anos, na transição do cruzeiro para o real, as pesquisas de opinião detectaram muito claramente a rapidez com que a população de baixa renda mudou, mediante o manejo de duas moedas, sua percepção da natureza da inflação e da precariedade de sua neutralização apenas pelo reajuste salarial.

O ganho com a estabilização da moeda, em contraposição à incessante busca de reajuste salarial, foi aprendido no cálculo cotidiano do valor da URV. Como disse uma participante de um dos grupos de discussão em São Paulo: “agora dá para ver que é o dinheiro que desaparece e junto com ele vai o salário”.

Esse processo pedagógico foi fortemente reforçado pelo discurso governamental, por meio das falas do ministro Rubens Ricúpero, percebido como de solidariedade ao cidadão – o que é raro em discursos governamentais.

Também de pesquisas que fizemos naquela época, pudemos captar a percepção de uma dona de casa diretamente influenciada pela pedagogia do governo. Ela disse: “Quando eu pegava aquele saco plástico para pesar, ele parecia grande demais. Eu tinha vergonha de pesar só duas batatas. Agora eu compro pouco, só o que eu preciso mesmo. Fiz como o ministro falou”.

Setores das elites e lideranças políticas importantes (sobretudo de esquerda – e isso ficou patente na campanha eleitoral) não se deram conta de que a população de baixa renda percebera o valor da estabilidade de sua

moeda mesmo antes de poder conferir na prática seus benefícios em relação ao consumo.

Mas essa mudança de atitude não se manifesta apenas nas questões do cotidiano e do bolso das pessoas. Ela aparece também na avaliação das questões políticas e do desempenho dos homens públicos, parlamentares e governantes.

Em 1992, no período da intensa cobertura de mídia da CPI do *impeachment* do presidente Collor, ocorreu uma revisão de atitudes da população em relação à corrupção na área pública. A corrupção era desde sempre repudiada por razões éticas ou por censura moralista, mas era também vista como um componente inevitável do cenário político. A questão se diluía na percepção popular expressa na convicção de que “todos os políticos roubam”. E, como decorrência, na avaliação de eficácia de um ou outro governante, cunhou-se a conhecida expressão “Rouba, mas faz”.

A mudança de atitude em relação à corrupção no setor público, que começou com a CPI do *impeachment*, foi depois reforçada com a CPI dos anões do orçamento – com uma diferença importante: a percepção da corrupção ganhou um novo componente que a tornou disfuncional para o eleitor. Isso porque largos segmentos da população perceberam a conexão entre a malversação de verbas e o não funcionamento dos serviços públicos. O roubar, na esfera pública, passou a embutir também a impossibilidade de realizar obras ou serviços, ou pelo menos o risco de não realizá-los com eficácia.

Justamente nas questões ligadas à corrupção na área pública que a mídia tem apurado sua sintonia com audiências e tem conseguido as *performances* mais espetaculares. E é por meio dela, e não de setores políticos de oposição, que têm chegado ao conhecimento do público escândalos como o dos precatórios, por exemplo.

Nesse mesmo caminho estão as exposições de deficiências de governos e de setores de administração, material de mídia fortemente alimentado por queixas de usuários insatisfeitos. Num caso e no outro – corrupção ou incompetência –, estão aí dois processos poderosos de corrosão de legitimidade de poderes que Castells aponta. E é aqui que a questão da participação cidadã nas intervenções estratégicas do Estado – no nosso caso, a reforma do próprio Estado – se encaixa nas reflexões que estão sendo feitas por boa parte dos intelectuais e em particular no Seminário Sociedade e Reforma do Estado. Alguns indicadores sugerem que existe, na opinião pública, uma tendência a perceber quase que uma situação de impotência dos governos neste momento, em nosso país. Parecem-me muito eloqüentes os números de uma pesquisa Vox Populi publicada em março de 1998. Eles mostram uma visão de inação e ineficiência do Estado em suas áreas específicas de atuação: ações para enfrentar o problema do desemprego, juros altos, impostos em excesso,



sistema de saúde deficiente, miséria no campo, má qualidade da escola pública, controle de drogas, situação dos aposentados, violência e criminalidade, sujeira e trânsito congestionado nas cidades. Para todos esses problemas, a grande maioria dos entrevistados respondeu que não considera que os governos estejam buscando soluções.

Podemos perceber que a avaliação negativa atinge indistintamente o governo federal, os governos estaduais e as prefeituras. Essa percepção adversa coincide com um período de transição em que a reforma do Estado implica redução da presença do Estado em algumas áreas de atividade – o que a sociedade tende a aprovar, ao manifestar sua concordância com o processo de privatização de estatais. Mas ela não vê a contrapartida desse novo papel do Estado, que seria o aumento de sua eficiência nos setores que lhe dizem respeito diretamente, principalmente educação, saúde e segurança.

Nesse contexto, para a opinião pública, o Estado estaria abdicando de suas responsabilidades específicas nas áreas sociais. Ela teria dificuldade, por isso, para aderir a um projeto de reforma cujos benefícios ainda desconhece e cujos contornos gerais, por enquanto, se limitariam às sempre anunciadas e nem sempre efetivadas demissões de funcionários públicos.

Voltando à hipótese que procurei sustentar sobre a prontidão — subestimada pelas elites — de largos setores da população para mudanças institucionais, concluo este texto não com afirmações categóricas, mas com questões e sugestões que merecem mais tempo e reflexão, bem como de mais interação com o leitor.

Não estaria ocorrendo um processo em que setores mais amplos da população poderiam assimilar as vantagens e a urgência das reformas do Estado se a eles fosse dirigido um conjunto de informações pertinentes e consistentes?

Neste déficit de informação para segmentos mais amplos sobre a reforma do Estado não estaria embutido um viés de desqualificação da capacidade cognitiva dos segmentos populares?

Não estaria havendo ausência de discursos sobre o tema que articulassem argumentos mais claramente solidários com a população, ou partir de sua lógica de interesses (e não aparentemente do Estado)?

# 16 A REFORMA DO JUDICIÁRIO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO

## INTRODUÇÃO

Há, hoje em dia, um consenso de que o judiciário brasileiro é uma instituição com problemas que precisam ser resolvidos se o país pretende tornar-se uma economia moderna e uma democracia plena. O que se observa, porém, é que, a despeito do avanço de muitas outras reformas, a do judiciário sequer começou a ser adequadamente discutida. Uma das explicações para esse atraso é exatamente a falta de uma boa compreensão de como e em que medida um judiciário eficiente pode contribuir para o crescimento econômico.

O objetivo deste artigo é tentar preencher essa lacuna, contribuindo para um maior debate sobre o tema. Ele está estruturado em três seções, além desta introdução. A próxima discute a nova rodada de reformas por que o país deverá passar se quiser galgar um lugar no rol dos países desenvolvidos. A seção que segue versa a respeito da evidência conceitual e empírica sobre os impactos econômicos do mau funcionamento do judiciário brasileiro. Uma última seção conclui o trabalho.

## O SEGUNDO ESTÁGIO DE REFORMAS

O Brasil vem passando na década de 1990 por mudanças dramáticas na sua economia. O país se abriu ao comércio e ao investimento estrangeiros, vem vendendo suas empresas estatais, eliminou uma série de monopólios, inclusive aqueles inscritos na Constituição, e, desde 1994, reduziu a inflação para uns dos níveis mais baixos de sua história. Em que pesem essas trans-

formações, o país continua a conviver com altos níveis de pobreza, com uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo, e com níveis de produtividade e investimento muito inferiores aos de que precisa para voltar a crescer e se tornar uma sociedade mais justa.

À medida que a abertura, a desregulamentação e a privatização perdem o brilho de novidade e que se distancia no passado a crise por que passou o país na “década perdida”, mais e mais se pergunta se serão essas reformas suficientes para colocar o país na rota do crescimento acelerado. A resposta que um número crescente de analistas tem oferecido é não. Ainda que necessárias, essas reformas não são suficientes para “carimbar o passaporte do país rumo ao Primeiro Mundo” (cf. Olson, 1996; Tommasi & Velasco, 1996). O que falta, na visão desses analistas, é a estruturação de um quadro institucional adequado, que estimule o investimento e permita ao mercado operar eficientemente.

Assim, seria necessário promover uma segunda rodada de reformas, mais voltada para mudar as instituições e menos, como foi o caso da primeira rodada, para introduzir competição, austeridade fiscal ou novas formas de governança corporativa. Em que consistem essas novas reformas? Uma tentativa é proposta por Naím (1994), que também oferece uma detalhada caracterização das diferenças entre as reformas do primeiro e do segundo estágios (Tabela 1).

O primeiro estágio, de lançamento das reformas, se concentra em moderar as regras que orientam a atividade econômica. As prioridades dessa primeira fase são reduzir a inflação e devolver ao mercado a responsabilidade pela alocação de recursos. As políticas adotadas para atingir esses objetivos são aquelas conhecidas. Primeiro, mudanças das regras macroeconômicas, com a estabilização de preços, a redução do déficit público e as reformas dos sistemas tributário e previdenciário. Segundo, o desmantelamento do sistema de proteção comercial, com a abertura da economia. Terceiro, a redução da intervenção estatal, com a privatização, a liberalização de preços e o fim de monopólios legais e de outras barreiras ao livre exercício da atividade econômica.

Seguindo a tipologia de Naím (1994), os principais atores nessa primeira fase de reformas são o executivo, particularmente as autoridades econômicas, as instituições multilaterais de crédito e os investidores estrangeiros. Ou seja, atores políticos relativamente isolados dos grupos de interesse afetados. As reformas caracterizam-se ainda por ter impacto imediato e bastante visível e por ter em sua maioria uma moderada complexidade nas fases de concepção e execução. A visibilidade e o impacto imediato ajudam a identificar e em certos casos a cooptar os principais grupos afetados: o setor financeiro, os segmentos industriais protegidos e alguns grupos privilegiados de trabalhadores, na maior parte dentro do aparato estatal. A menor complexidade se reflete em propostas relativamente claras do que se deseja. Em larga medida, portanto, o processo político em torno dessas reformas convergiu para uma discussão sobre eliminar ou não determinados privilégios – subsídios concedidos por toda a sociedade a determinados grupos.

Tabela 1 – Os dois estágios das reformas: da mudança de regras à mudança de instituições

	Estágio 1: Lançamento	Estágio 2: Consolidação
Prioridades	Reduzir a inflação Restabelecer o crescimento	Melhorar os indicadores sociais Aumentar a competitividade internacional Manter a estabilidade macroeconômica
Estratégia de reforma	Mudar as regras macro Reduzir a intervenção estatal Desmantelar o protecionismo e o estatismo	Reabilitação e criação de instituições Aumentar a competitividade do setor privado Reformar saúde, educação e outros serviços públicos Criar as “Instituições Econômicas do Capitalismo” Construir nova “Inserção Econômica Internacional”
Instrumentos típicos	Cortes orçamentários e reforma tributária Liberalização de preços (inclusive câmbio e juros) Liberalização comercial e de investimentos Criação de “Fundos Sociais de Emergência Privatização fácil (hotéis, aerolinhas, indústrias)	Reforma do mercado de trabalho Reforma administrativa do setor público Completa reforma do Judiciário Promover as exportações Melhorar a cobrança de impostos Melhorar as instituições de regulação (de <i>utilities</i> privatizados e outros monopólios, <i>anti-trust</i> , <i>anti-dumping</i> , setor financeiro, meio ambiente, trabalhista etc.) Reestruturar setorial Reestruturar a relação entre União e estados

	Estágio 1: Lançamento	Estágio 2: Consolidação
Principais autores	Presidente da República Equipe econômica Banco Central Instituições multilaterais de crédito Grupos financeiros privados e investidores estrangeiros	Presidente da República e ministros Congresso Nacional Burocracia estatal Judiciário Sindicatos Imprensa Governos estaduais e municipais Setor privado
Impacto público das reformas	Imediato Grande visibilidade pública	Médio e longo prazos Baixa visibilidade pública
Complexidade técnica e administrativa	Moderada a baixa	Muito alta
Natureza do custo político	“Correções temporárias”, custo amplamente distribuído entre a população	Permanente eliminação de vantagens especiais de grupos específicos
Principal desafio para o governo	Gerenciamento macroeconômico por elites tecnocráticas relativamente isoladas	Desenvolvimento institucional altamente dependente do gerenciamento pelos escalões intermediários do setor público

O segundo estágio de reformas, o estágio de consolidação, é, em todos os sentidos, bem mais complexo. Nesse estágio o objetivo central é modernizar as instituições que moldam o ambiente em que se desenrola a atividade econômica, criando ou modernizando o que Oliver Williamson chamou de as “instituições econômicas do capitalismo”. As prioridades nesse estágio são, além de manter a estabilidade macroeconômica, promover o crescimento, melhorar as condições sociais e aumentar a competitividade internacional. O impacto das reformas nesse estágio é a médio e longo prazos e pouco visível. A implementação das reformas envolve e depende de um grande número de atores, dentro e fora do Estado. A complexidade técnica é grande; o modelo que existirá após as reformas, pouco claro; como também não é óbvio quem ganha ou perde.

A reforma do Estado é um componente central desse segundo estágio e, dentro dela, um papel de destaque é ocupado pela reforma do judiciário. De fato, se um bom judiciário é importante em qualquer economia, mais ainda o é em uma que acaba de passar pelas reformas do estágio um. Isso porque, com a privatização, o fim de monopólios e controles de preços e a abertura da economia, muitas transações antes realizadas dentro do aparelho de Estado, ou coordenadas por ele, passam a ocorrer no mercado. Sem o apoio de um bom judiciário, essas transações podem simplesmente não ocorrer, ou se dar de forma ineficiente, exigindo que as reformas sejam revertidas.<sup>1</sup>

Em seu último *World Development Report*, o Banco Mundial lista as três características que se deveriam buscar com a reforma do judiciário: independência; força, isto é, instrumentos para implementar suas decisões; e eficiência gerencial. O Banco defende a independência do resto do governo como a mais importante das três, por ser esta essencial para garantir que o executivo respeite a lei e responda por seus atos. A efetividade do judiciário também depende, porém, da capacidade de implementar suas decisões. Na prática, isso significa dispor de suficiente poder de coerção não apenas em termos legais, mas também em termos de recursos humanos e financeiros. Vale dizer, dispor de um número suficiente de oficiais de justiça para apresentar decisões e documentos judiciais, para confiscar e dispor de propriedade etc. Obviamente, também um poder policial eficiente é um elemento essencial para o bom funcionamento do judiciário.

A terceira condição necessária para que o judiciário seja eficaz é que ele seja organizacionalmente eficiente, sem o que se dá uma grande demora na solução de processos. Em seu relatório, o Banco nota que um processo leva

---

1 Como observa Gray (1991, p.775), “*certain forms of direct regulation and government policies of intervention in the marketplace in developing countries can be seen at least in part as substitutes for an independent, well-functioning legal system*”.

em média 1.500 dias para ser concluído em países como o Brasil e o Equador, contra apenas cem dias na França. Longas demoras aumentam os custos de transação na resolução de disputas e podem bloquear o acesso de potenciais usuários ao judiciário.

Pesquisas realizadas pelo Ibope e o IDESP sugerem que, no Brasil, aumentar a eficiência e, em menor escala, a força do Judiciário deve ser o objetivo central da reforma do judiciário. Como se vê nas Tabelas 2 e 3, a lentidão da justiça é o seu defeito mais evidente. Há também críticas quanto à parcialidade dos juízes, mas essas são claramente em menor proporção do que aquelas dirigidas à sua falta de agilidade. Outras instituições que ajudam a justiça a funcionar, como a polícia e os advogados, não contam com a mesma confiança da população. A pesquisa do IDESP mostra ainda que, dos diferentes ramos da justiça, a do Trabalho é a que recebe mais críticas do empresariado, vindo em seguida os cartórios judiciais.

Tabela 2 – Como o brasileiro vê a justiça, a polícia e a fiscalização (em %)

	Concorda	Discorda	Não sabe
O problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça que é lenta.	87	8	5
No Brasil, existem certas pessoas que, mesmo que façam coisas erradas, nunca são punidas pela justiça.	86	10	4
No Brasil, a grande maioria das pessoas que desobedecem à lei é punida.	37	57	6
No Brasil, as leis só existem para os pobres.	80	17	3
A justiça brasileira trata os pobres e os ricos do mesmo modo.	16	80	4
De maneira geral, as sentenças dos juízes são justas.	53	37	10
De maneira geral, os advogados são pessoas honestas.	34	59	8
De maneira geral, os policiais são pessoas honestas.	29	64	7
A maioria dos guardas rodoviários deixa de multar quando recebe uma “caixinha”.	63	27	7
A maioria dos fiscais deixa de multar uma empresa quando recebe uma “caixinha”.	64	27	8

Tabela 3 – A opinião dos empresários sobre os problemas do judiciário

	Agilidade		Imparcialidade		Custos	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Muito bom	7	1,2	9	1,5	7	1,2
Bom	0	0,0	148	24,6	83	13,8
Regular	48	8,1	267	44,4	232	38,5
Ruim	540	90,8	132	21,9	158	26,2
Muito ruim	0	0,0	22	3,7	92	15,3
Sem opinião	0	0,0	24	4,0	30	5,0
Total	595	100,0	602	100,0	602	100,0

Fonte: Pinheiro (1997).

## O CUSTO ECONÔMICO DO MAU FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO

A ineficiência do judiciário não preocupa apenas pelas injustiças que causa, particularmente entre os mais pobres. A literatura mostra que dela também resultam custos econômicos elevados, em especial para uma economia que já entrou no estágio um de reformas. Quatro dos canais pelos quais a ineficiência do judiciário impacta o desempenho econômico são o progresso tecnológico, a eficiência das firmas, o investimento e a qualidade da política econômica (Pinheiro, 1996).

Um bom judiciário contribui para o crescimento econômico protegendo a propriedade intelectual e, desta forma, estimulando o desenvolvimento e a difusão de tecnologia. Diretamente, porque o respeito à propriedade intelectual estimula o investimento em P&D no país e facilita a aquisição de tecnologia avançada de outros países. Indiretamente, pois o respeito aos contratos privados reduz os custos de transação e estimula os agentes econômicos a aumentar o número e a dispersão geográfica de seus negócios. Isto, por sua vez, leva à maior difusão de conhecimento não apenas científico, mas também gerencial de *marketing*, financeiro etc.

Segundo, um judiciário ineficiente prejudica o crescimento pois aumenta o risco e os custos de transação, distorcendo o sistema de preços e a alocação de recursos. Este é caso dos *spreads* bancários, cujo alto valor no Brasil se deve, em parte, à ineficiência do judiciário. Em primeiro lugar, porque o banco não pode contar com o judiciário para reaver rapidamente as garantias



dadas – uma cobrança judicial de dívida leva, em geral, de oito a dez anos – e tem de compensar esse custo financeiro extra no *spread*. Em segundo, porque a ineficiência do judiciário faz que os bancos sejam obrigados a manter toda uma burocracia encarregada de seguir os longos processos judiciais de cobrança de dívidas, causando um custo administrativo adicional, que também é incorporado nos *spreads*.

Porque contratos não são eficientemente garantidos, as firmas podem decidir não executar determinados negócios, deixar de explorar economias de escala, combinar insumos ineficientemente, não alocar sua produção entre clientes e mercados da melhor forma, deixar recursos ociosos etc. Além disso, tendem a se verticalizar, trazendo para o seio da empresa atividades que poderiam ser mais bem desenvolvidas em outras firmas. A eficiência também é comprometida pelo consumo de recursos escassos no próprio processo de litígio. Longos processos na justiça demandam advogados, tempo e atenção das partes e dos juízes. Outro custo similar é o incorrido pelos agentes econômicos no esforço de tentar manter-se atualizados em relação à legislação mais complicada, que usualmente tenta substituir o bom funcionamento do judiciário. Por exemplo, a alta taxa de evasão fiscal leva o governo a cobrar impostos mais ineficientes e em maior número, fazendo as firmas e o próprio setor público incorrerem em custos com a burocracia encarregada de lidar com esses impostos.

Um judiciário eficiente é essencial também para que firmas e indivíduos se sintam seguros para fazer investimentos dedicados, sejam eles físicos ou em capital humano.<sup>2</sup> Isto porque, uma vez realizado um investimento dedicado, é natural a outra parte em um negócio tentar agir oportunisticamente e expropriar o dono do investimento, procurando pagar apenas o custo variável de provisão do serviço contratado. Não basta, nesse caso, que haja um contrato entre as partes especificando que o pagamento inclua também a remuneração do capital. É necessário que haja um judiciário eficiente e independente, que faça que esse contrato seja respeitado. Mas não é apenas esse o papel do judiciário. Esses tipos de contratos são tipicamente de longo prazo e, por natureza, necessariamente incompletos, dada a impossibilidade de se preverem, quando de sua assinatura, todas as contingências que podem ocorrer. Cabe ao judiciário resolver questões em aberto, respeitando o espírito original do contrato.

---

2 Entende-se por investimento dedicado aquele que é específico para um determinado negócio. O capital resultante desse investimento se caracteriza por ter um valor econômico, se aplicado a outra atividade, muito inferior àquele que tem na atividade para a qual foi originalmente destinado.

Uma situação típica em que esse tipo de problema ocorre é a do investimento em infra-estrutura. Neste caso, o risco maior do ponto de vista do investidor privado é o de expropriação pelo Estado, uma vez o investimento realizado (por exemplo, numa rodovia). É neste sentido que a independência e a eficiência do judiciário são fundamentais. A ausência de um judiciário eficiente faz que esses tipos de investimento não ocorram ou então tenham de ser assumidos pelo Estado.

A efetividade da política econômica também depende do desempenho do judiciário. Quando definindo que restrições se devem impor à atuação do governo, os países têm de trabalhar com um *trade-off* básico. De um lado, o estímulo ao investimento crescerá conforme mais fortes forem as restrições ao poder discricionário do Estado. Deste ponto de vista, portanto, quanto menos graus de liberdade forem dados à política econômica, menor o risco de que o governo aja oportunisticamente. De outro, porque as circunstâncias em que a economia opera mudam com o tempo, a política econômica só pode ser eficiente se os governos tiverem alguma flexibilidade na aplicação da lei. Em um ambiente em constante mutação, um sistema legal que permita a ampla adaptação permitirá uma eficiência da política econômica que não será viável em quadros legais muito rígidos. Liberdade excessiva, contudo, aumenta o risco de um comportamento oportunista. A solução para esse dilema é a presença de um judiciário independente, forte e eficiente, que sirva como garantia contra o oportunismo do executivo, ao mesmo tempo em que lhe dá maior flexibilidade na condução da sua política.

Assim, há várias razões por que judiciários eficientes estimulam o crescimento econômico. Ao proteger a propriedade e os direitos contratuais, reduzir a instabilidade da política econômica e coibir a expropriação pelo Estado, judiciários fortes, independentes, imparciais, ágeis e previsíveis estimulam o investimento, a eficiência e o progresso tecnológico. Porém, e a despeito do consenso sobre a importância de bons judiciários para o desenvolvimento econômico, a reforma dos sistemas judiciários em países em desenvolvimento tem sido lenta ou mesmo inexistente. Hausman (1996) apresenta algumas razões para isso.

Primeiro, não há uma proposta clara e bem definida sobre como resolver as ineficiências do judiciário. Pelo contrário, para alguns atores importantes a reforma do judiciário é percebida como um salto no escuro. Nessas condições, atores avessos ao risco resistem a mudanças em favor do *status quo*.

Segundo, reformar o judiciário significa passar de um sistema desenhado para atender os produtores de justiça para outro orientado para satisfazer os consumidores de justiça. O problema é que, enquanto as perdas para os produtores são claras, imediatas e concentradas, os benefícios para os consumi-

dores são diluídos entre muitos, não são evidentes para muitos deles e só serão inteiramente sentidos a médio e longo prazos.<sup>3</sup>

Terceiro, a sociedade está relativamente adaptada ao atual sistema, não tem uma visão clara dos custos que ele acarreta e tem noção de que, para promover a reforma do judiciário, serão necessários tempo e capital político. Neste sentido, enquanto as reformas do estágio um de Naím, em particular a estabilização macroeconômica, contaram com amplo apoio em razão do elevado nível de descontentamento com a situação anterior, o mesmo não ocorre com a reforma do judiciário. Há, assim, uma tendência de se postergar a reforma.

A inércia também se explica pelo fato de muitos dos custos do mau funcionamento do judiciário serem pagos pelos contribuintes em geral, e diluídos em meio a outras despesas muito maiores do setor público. Mais importante ainda, porém, é que o maior custo do mau funcionamento do judiciário é um custo oculto, não percebido pela maior parte da sociedade. Ele resulta de empregos que não são gerados e de investimentos e negócios que não são feitos, ou são feitos de forma ineficiente; em suma, de coisas que não acontecem e por isso não são visíveis.

A falta de noção da magnitude dos custos incorridos com o mau funcionamento do judiciário fica evidente nas respostas sobre os impactos do judiciário dadas por empresários na pesquisa do IDESP. Metade dos entrevistados afirmou que o mau funcionamento do judiciário prejudica seriamente o funcionamento da economia, mas apenas um quarto respondeu que o mau funcionamento do judiciário afeta negativamente suas empresas (Tabela 4). Essas respostas confirmam uma conclusão que ficou clara ao longo da pesquisa: a empresa brasileira está organizada para evitar de toda forma qualquer contato com o judiciário, mesmo que isso implique perder negócios, produzir de forma ineficiente, utilizar máquinas em lugar de trabalhadores etc. O judiciário afeta pouco a vida das empresas, pois elas o evitam como podem, mas é exatamente por as empresas adotarem essa postura que a economia é bastante prejudicada.

---

3 Há vários grupos que podem perder com uma reforma do judiciário. Por exemplo, a burocracia encarregada do sistema e aqueles que vivem de vender facilidades para acelerar o andamento de processos. Mas mesmo entre as empresas, há aqueles que têm uma posição ambígua sobre aumentar a eficiência do judiciário. Por exemplo, 53% do empresários entrevistados pelo IDESP acham que a lentidão da Justiça do Trabalho lhes é benéfica ou pelo menos neutra. Além disso, a pesquisa do Ibope mostra que os grupos mais prejudicados pelo mau funcionamento da justiça são os que têm menor capacidade de mobilização.

Tabela 4 – Impacto do mau funcionamento do judiciário na economia e na empresa

	O mau funcionamento do judiciário prejudica o desempenho de sua empresa?		O mau funcionamento do judiciário prejudica a economia?	
	Frequência	%	Frequência	%
Prejudica seriamente	140	50.2	71	25.4
Prejudica um pouco	128	45.9	185	66.3
Não prejudica	11	3.9	21	7.5
Sem opinião	0	0.0	2	0.7
Total	279	100.0	279	100.0

Fonte: Pinheiro (1997).

Assim, a mobilização em torno de um projeto de reforma do judiciário depende não apenas da elaboração de uma proposta clara e bem formulada, mas também da conscientização social a respeito dos custos incorridos com o atual sistema. Neste sentido, é interessante que as primeiras propostas de reforma tenham sido motivadas exatamente pelo grande crescimento das despesas do judiciário desde que a Constituição de 1988 lhe deu autonomia financeira. Como se vê na Tabela 5, enquanto as despesas com pessoal da União, exclusive o judiciário, cresceram 78% entre 1988 e 1997, as despesas do judiciário aumentaram quase cinco vezes. Processo semelhante foi observado para as demais liberações de recursos para custeio (exclusive pessoal) e investimento: entre 1990 e 1996 a participação do judiciário nessa rubrica de gastos aumentou de 2,9% para 7,8% do total – em valores absolutos, um aumento médio de 27% ao ano (Giambiagi, 1996).

Mas, como colocado antes, o verdadeiro custo para a sociedade do mau funcionamento do judiciário não é o que aparece nas contas do setor público, mas sim o custo oculto da produção e do investimento que não ocorrem, dos empregos que não são gerados, das atividades que são feitas de forma ineficiente etc. Um esforço para medir esse custo foi feito em pesquisa realizada pelo IDESP. Na Tabela 6 são apresentadas médias das respostas de uma amostra de empresas à pergunta sobre o que ocorreria com suas atividades se o judiciário brasileiro experimentasse uma melhoria que o levasse a um “padrão de Primeiro Mundo”. Os resultados indicam que ocorreria um expressivo aumento da produção (18,5%), do investimento (13,7%) e do emprego (12,3%).

Tabela 5 – Despesas com pessoal da União – por poder (R\$ milhões de dezembro de 1997) \*

Ano	Executivo	Legislativo	Judiciário	Transferências intergovernamentais	Total
1987	17.057	629	716	1.313	19.715
1988	21.236	844	834	1.275	24.189
1989	25.578	1.000	1.510	1.796	29.884
1990	28.891	1.106	2.085	2.365	34.448
1991	23.599	975	1.872	1.797	28.243
1992	19.162	777	1.700	1.360	22.999
1993	25.812	862	2.461	1.948	31.083
1994	30.013	977	2.624	2.251	35.865
1995	39.069	1.408	3.313	2.799	46.589
1996	37.904	1.599	3.523	2.287	45.312
1997**	37.797	1.660	4.073	2.186	45.717

Fonte: MARE, Boletim Estatístico de Pessoal, com base em dados do Tesouro Nacional.

\* Deflacionado pelo IGP-DI/FGV.

\*\* Dez./97 – provisório.

Tabela 6 – Impacto estimado do aumento da eficiência do judiciário

Aumento	%
No volume anual de investimento	13,7
No volume de negócios	18,5
No número de empregados	12,3
No investimento em outros estados	6,2
No volume de negócios em outros estados	8,4
Na proporção de atividades terceirizadas	13,9
No volume de negócios com o setor público	13,7

Fonte: Pinheiro (1997).

A partir das respostas, pode-se obter uma estimativa, ainda que grosseira, do impacto agregado da melhoria do judiciário usando as participações no PIB, no investimento e no emprego, e a média de respostas de cada setor. Os resultados da aplicação desse procedimento indicam que uma melhoria na eficiência do judiciário levaria a um aumento do PIB de 13,7%, a uma elevação no nível de emprego de 9,4% e a um aumento do investimento de 10,4%.

A partir do aumento do investimento é possível estimar que uma melhoria do desempenho do judiciário brasileiro, que o tornasse “equivalente em termos de agilidade, imparcialidade e custos à Justiça do Primeiro Mundo, incluindo-se aí sua capacidade de fazer respeitar com rapidez suas decisões, e que tirasse o poder da Justiça do trabalho de decidir sobre reajustes salariais e outros conflitos econômicos entre empresas e empregados”, faria a taxa de crescimento do PIB ser mais alta cerca de 25%. Isto é, por conta do mau funcionamento do judiciário, o Brasil cresce cerca de 20% mais devagar do que poderia crescer se tivesse um “judiciário de Primeiro Mundo”.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

A reforma do judiciário pode parecer, à primeira vista, uma tarefa simples. Afinal, se com os recursos atuais não tem sido possível dar conta do grande número de processos que entram a cada ano na justiça, as soluções só podem ser aumentar a disponibilidade de recursos e reduzir o número de processos. No primeiro grupo estão as propostas de aprofundar a informatização do judiciário e preencher as vagas não ocupadas de juízes.<sup>4</sup> Ou seja, fazer mais da mesma forma. Obviamente, isto implicaria aumentar ainda mais os gastos do judiciário, o que seria inconsistente com a necessidade de controlar o déficit público, aumentar os recursos disponíveis para a saúde, a educação, a segurança etc. Além disso, o grande aumento de despesas do judiciário nos últimos dez anos, sem melhorias evidentes na sua eficiência, sugere que essa medida sozinha não resolverá o problema.

No segundo grupo estão as propostas de reduzir o número de casos que chegam ao judiciário, ou pelo menos de automatizar a sua tramitação. A nova lei da arbitragem é um passo nesse sentido. A pesquisa do IDESP mostrou que 66,3% das médias e grandes empresas brasileiras não incluem cláusulas de arbitragem ou mediação em nenhum de seus contratos, enquanto outros 22,9% o fazem muito raramente. Há, portanto, um grande potencial a ser explorado nessa direção. Mas a arbitragem é muitas vezes uma alternativa cara, que se justifica apenas em casos envolvendo grandes valores e questões tecnicamente complexas. Outra alternativa é a adoção da súmula vinculante. Estima-se

---

4 Estima-se em 2,5 a 2,7 mil o número de vagas de juízes não preenchidas no país, equivalente a cerca de um quinto do número de juízes em atividade.

que cerca de 60% dos casos que entram na justiça envolvam o setor público e sejam referentes a um número pequeno de disputas. Em tese, a adoção da súmula vinculante agilizaria a tramitação da grande maioria desses processos, daria maior previsibilidade às decisões do judiciário e liberaria os juízes para tratarem dos demais casos. Com essa alternativa seria possível fazer mais com os mesmos recursos.

Mas essa visão do judiciário como um produtor de serviços, apesar de útil, desconsidera algumas das complexidades do problema, que são, na prática, o principal obstáculo à reforma do judiciário. Além de toda a complexidade técnica, envolvendo grande número de leis e códigos processuais, há outras questões de caráter não-técnico que não têm respostas óbvias. Por exemplo, em um contexto de recursos escassos, deve-se garantir o máximo de “justiça” em cada caso individual, ainda que deixando sem acesso à justiça a grande massa da população? A ampla possibilidade de defesa e recurso, sem dúvida desejável, implica que a justiça seja mais cara, mais lenta e inacessível aos segmentos mais pobres da população. Deve-se então restringir o número de recursos possíveis, sacrificando o particular, para que os processos andem mais rápido e sejam mais baratos, dispensando-se justiça com mais rapidez e atendendo-se a uma clientela mais ampla?

A complexidade da reforma do judiciário se deve também à necessidade de reformar outras instituições a ele ligadas. É preciso, por exemplo, reformar a polícia para que as decisões judiciais sejam mais prontamente respeitadas, um desafio talvez ainda maior do que a reforma do próprio judiciário. Igualmente difícil é a melhoria do ensino de Direito. Em concurso realizado no Rio de Janeiro no segundo semestre de 1997, para o preenchimento de 170 vagas, apenas trinta em cerca de mil candidatos foram aprovados (Faerman, 1998).

A engenharia política necessária para aprovar uma reforma como essa é também complexa, e dificilmente será bem-sucedida sem que o próprio poder judiciário decida apoiá-la. A ausência de propostas abrangentes, claras e bem definidas notada por Haussman não é, portanto, uma coincidência. Como também não é de surpreender que as iniciativas de reforma do judiciário em discussão no Congresso Nacional tenham avançado tão pouco.

Mas isso não significa que o tema não seja importante e urgente. Enquanto não aumentar sua eficiência, o judiciário continuará sendo um luxo ao qual apenas algumas pessoas e as grandes empresas têm acesso. A grande maioria da população continuará a não recorrer à justiça. O resultado será o crescimento da justiça paralela que hoje já existe no país, governada pela lei do mais forte, que é muito menos justa e certamente menos eficiente do que pode ser o judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FAERMAN, M. (1998) Perto do colapso. *Revista Problemas Brasileiros*, jan.-fev.
- GIAMBIAGI, F. (1996) A Crise Fiscal da União: o que aconteceu realmente? *Textos para Discussão*, BNDES, n.35.
- GRAY, C. (1991) Legal Process and Economic Development: A Case Study of Indonesia. *World Development*, v.19, n.7.
- HAUSSMAN, R. (1996) *La Economía Política de la Reforma Judicial en América Latina*. (Mimeogr.).
- NAÍM, M. (1994) Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy*, v.5, n.4, out.
- PINHEIRO, A. C. (1996) Judicial System Performance and Economic Development. *Ensaio BNDES*, n.2.
- . (Coord.) (1997) Economic Costs of Judicial Inefficiency in Brazil, *IDESP*.
- OLSON, M. (1996) Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor. *Journal of Economic Perspectives*, v.10, n.2.
- TOMMASI, M., VELASCO, A. (1996) Where are We in the Political Economy of Reform? *Journal of Policy Reform*, v.1, n.2.
- WORLD Bank. (1997) *World Development Report*.



## 17 ITÁLIA: O ESTADO E A NOVA ESTRUTURA DO TRABALHO\*

BRUNO TRENTIN

Desde que foi elaborada a nova Constituição republicana, o movimento dos sindicatos de trabalhadores e todo o pensamento jurídico do período do pós-guerra tentaram eliminar a base do regime corporativista que regulava as relações sociais sob a ditadura fascista. Dessa forma, a Itália começava a pagar sua dívida com relação a todos os trabalhadores dos países da América Central e do Sul, uma vez que o modelo corporativista de tipo fascista, com os sindicatos de trabalhadores controlados pelo Estado, fora exportado para esses países na década de 1930, aliado a governos totalitários.

A ruptura com o modelo corporativista iniciou-se quando, por ocasião do Pacto Unitário de 1944, os sindicatos de trabalhadores italianos e os partidos antifascistas rejeitaram a idéia de um sindicato único e de participação compulsória, protegido (mas também dominado) pelas autoridades de governo.

As escolhas feitas na época – e posteriormente confirmadas na Constituição, em favor da liberdade de associação sindical, livre do controle e da necessidade de legitimação das instituições públicas, em favor da natureza completamente voluntária da associação sindical e da negociação coletiva, como base para se legislar sobre o valor do salário mínimo e sobre as regras para o trabalho assalariado – tornaram possível ao movimento sindical, apesar das divisões radicais, aliar o pluralismo das organizações a uma política unificada, nas negociações coletivas e nos relacionamentos com as instituições pú-

---

\* Tradução: Maria Clara Cescato.

blicas (no caso de temas gerais, como a política fiscal e de empregos e as regras do Estado de Bem-Estar). Com o passar do tempo, isso levou à criação de um sistema de representatividade social e de negociação coletiva que diferia consideravelmente tanto do controle autoritário da representação por meio da intervenção ou sanções do governo quanto do modelo anglo-americano de sindicatos por ramo de atividade, que na verdade negava às minorias o direito à representação em negociações coletivas nos locais de trabalho.

O sistema é aparentemente mais “frágil” que os modelos corporativistas e de associação por ramo de atividade, uma vez que depende principalmente das livres decisões tomadas entre “parceiros sociais” e da filiação, livre e individual, dos trabalhadores ao sindicato de sua escolha. O sistema envolve necessariamente disputas, e mesmo rupturas, nas relações de trabalho, quando surgem diferenças radicais entre os grupos sociais, entre os próprios sindicatos, ou no relacionamento entre os sindicatos e as instituições públicas. Isso ocorre, em especial, quando os contratos estão para expirar.

Diante das profundas alterações decorrentes das mudanças que a nova tecnologia e os atuais processos de globalização (e regionalização) em curso na economia introduziram na composição social e profissional dos mercados de trabalho nacionais, esse sistema na verdade parece ser mais adaptável e flexível que os outros. Sobretudo, ele está, pelo menos em termos potenciais, apto a garantir uma representatividade eficiente e livremente escolhida para os novos perfis e aspectos – inclusive contratuais – do emprego (tais como os presentes na “economia informal”, nas formas de auto-emprego coordenado de fora ou nas formas semelhantes ao trabalho com vínculo empregatício, e no emprego temporário flexível, exercido sob condições semelhantes às do trabalho com vínculo empregatício).

Essa capacidade do sistema de envolver relacionamentos sociais e de envolver os relacionamentos entre as associações de parceiros sociais e as instituições públicas também tem conduzido a uma ampliação de sua esfera de ação, a tarefas de organização das formas de representação horizontal (entre as categorias sindicais) e à negociação unificada em níveis nacional e local. Isso pode ser útil no caso da negociação coletiva numa empresa ou num ramo de atividades, onde os perfis que estão se delineando no mundo do trabalho, bem como as várias formas de desemprego não conseguem alcançar representação. Por exemplo, dadas as mudanças no mercado de trabalho, algumas estruturas tradicionais dos sindicatos de trabalhadores italianos abolidas durante o fascismo, como por exemplo as “câmaras de trabalho federais e locais”, estão começando a ser reativadas, assumindo novas funções e poderes, incluindo os que envolvem negociações.

Esse sistema de relacionamentos sociais conduziu ao desenvolvimento de um novo modelo de política de negociação coletiva, de coordenação e de

rendas, que vem sendo presentemente coordenado por dois “acordos gerais” assinados pelo governo italiano, pelas três principais federações sindicais (seguidas por outros sindicatos de trabalhadores), e por todos os principais sindicatos patronais (da indústria, da agricultura, do comércio, do turismo e dos serviços) e que foram subseqüentemente sancionados pelo Parlamento italiano, quando este aprovou uma série de leis que incorporam seus objetivos: o acordo “institucional” sobre a política de rendas e emprego de 23 de julho de 1993 (que está atualmente sendo revisado, pois está para expirar) e o pacto pelo trabalho, treinamento e emprego, assinado em 24 de setembro de 1996 (pelos mesmos signatários do acordo de 1993).

Em primeiro lugar, e sobretudo, esses “acordos gerais” estabeleciam diretrizes – que os signatários tinham em comum – baseadas nas metas de reforma da intervenção pública sobre o crescimento e a promoção do desenvolvimento econômico e nas metas de promoção de novas oportunidades para o treinamento e o emprego (uma política de treinamento e de pesquisa, a coordenação e programação da demanda pública, a reforma da administração pública, a privatização do emprego no setor público e a igualdade de direitos e deveres de todos os empregados, tanto do setor público quanto do setor privado, a reforma das regras que controlam o mercado de trabalho, e a introdução de novos contratos de trabalho, tais como os contratos de treinamento para o trabalho, os contratos para os períodos de treinamento, para o trabalho temporário e para a criação de empregos).

Com base nessas diretrizes, o acordo de 1993 estabelecia um *calendário de reuniões periódicas*, para avaliar as tendências e evoluções que se poderiam esperar na economia e no emprego, antes da decisão do governo, de sua responsabilidade exclusiva, com relação ao “documento orçamentário” econômico e financeiro a ser submetido à aprovação do Parlamento e que contém, em especial, seu plano de três anos para conter e controlar a inflação (inflação planejada), bem como o que ele planeja realizar em termos de política de renda (todas as faixas de renda). Depois de apresentar suas observações e, caso necessário, contrapropostas, os parceiros sociais terão liberdade de concordar ou não com as diretrizes adotadas pelo governo na complementação das discussões.

O acordo “geral” de 1993 também propõe-se a:

1 *Unificação dos sistemas de negociação coletiva* para todas as categorias de atividades (com o desaparecimento, como mencionamos antes, de todas as diferenças de *condição* entre o setor público e o privado), com isso, dando igualdade entre o serviço público, a agricultura, a indústria, a construção, o comércio, o turismo, as empresas e os serviços pessoais, com base nas seguintes regras:

a) Cada ramo entra num *contrato nacional*, a cada quatro anos, com uma *revisão* (também em nível nacional), a cada dois anos, para garantir que os objetivos de “inflação planejada” estejam de acordo com a inflação real e com a manutenção do poder aquisitivo dos salários durante os dois anos decorridos desde a assinatura do contrato. Em termos gerais, o contrato nacional para cada ramo estabelece os valores do salário mínimo, o nível profissional, as horas de trabalho e os direitos e deveres que disciplinam o emprego.

b) Entre um contrato nacional e o seguinte, são negociados *acordos locais*, por unidade de serviço ou por empresa (no caso de pequenas unidades de serviço ou de produção), com o objetivo de definir a parcela de salários vinculada ao cumprimento das metas de produtividade e eficiência, em termos de qualidade e quantidade, de regular as condições de mobilidade profissional e de empregos, e de estabelecer os termos concretos (e não apenas contratuais) das horas de trabalho; isso não deve afetar as negociações mantidas nos casos de reestruturação, reconversão ou terceirização econômica, com ou sem demissão ou mobilidade de funcionários.

2 *Eleição*, em todas as unidades de produção e de serviços, de “delegações unificadas de sindicatos de trabalhadores” (renováveis a cada dois anos), a partir de listas de candidatos que recebam pelo menos 5% dos votos. Essas delegações são responsáveis pela realização de negociações e pela obtenção de acordos locais, por unidade de serviço ou por empresa, com o apoio dos sindicatos que assinaram o “acordo geral” de 1993.

O “pacto trabalhista” de 1996 consolidou o acordo de 1993. Não apenas ele deu origem a medidas operacionais, com o objetivo de reformar o mercado de trabalho (estimulando o trabalho em meio período, os períodos de treinamento, o trabalho temporário e, sobretudo, a reforma dos estágios), os sistemas de treinamento (treinamento inicial e contínuo, reforma do sistema educacional) e a redefinição dos objetivos de uma política de pesquisa e inovação tecnológica, mas também levou a uma mudança nos sistemas atuais de regulação do controle da demanda pública e na programação de políticas infra-estruturais. Nesse contexto, foram elaborados planos para novas formas de apoio técnico e financeiro, vinculadas à criação de novas empresas, à socialização das inovações tecnológicas e organizacionais e à adoção de novos sistemas de horas de trabalho, com a finalidade de salvaguardar ou aumentar a oferta de empregos.

Por fim, foram feitos planos para “acordos locais” e, especialmente nas regiões central e sul, verdadeiros “contratos por área”, alinhados ao Objetivo 2 da política de coesão regional definida pela Comunidade Européia. Os contratos por área podem se beneficiar de contribuições substanciais por parte do governo italiano, bem como de recursos financeiros estruturais ofereci-

dos pela Comunidade Européia, na medida em que eles refletem o acordo entre as diversas organizações envolvidas (administrações locais, nacionais e públicas, empresas, bancos, sindicatos, instituições de treinamento, organizações de pesquisa e “pólos” tecnológicos), em termos do cumprimento dos objetivos estabelecidos de desenvolvimento de capacidades empresariais, de implantação de infra-estruturas que favoreçam o desenvolvimento econômico e o emprego em bases coordenadas, de treinamento de trabalhadores, tanto empregados quanto desempregados, de criação de novas formas de organização da mão-de-obra, que levem a uma utilização mais intensa das capacidades produtivas existentes, e de facilitar o retorno gradual à legalidade de empresas que em parte sonegam as contribuições sociais e pagam salários menores que os valores mínimos estabelecidos por contrato.

Além de facilitarem uma plataforma para a negociação coletiva, tanto descentralizada quanto em nível nacional, que tornou possível (a) a redução da inflação até níveis normais, sem reduzir o poder aquisitivo dos salários, e (b) a redução significativa do nível dos conflitos sociais, os acordos de 1993 e 1998 também deram origem a uma série de iniciativas destinadas a intensificar os mecanismos de *informação prévia* entre os parceiros sociais. Em alguns setores, os contratos em nível nacional estabeleceram a criação de Observatórios (tanto nacionais quanto locais), em que o foco de atenção está concentrado na dinâmica da produção, da inovação tecnológica e dos empregos, e nas mudanças esperadas ou previsíveis. Por seu lado, as federações de sindicatos e a *Confindustria* estabeleceram uma *associação para a promoção de treinamento contínuo*, que está assumindo a forma de *grupos associados responsáveis pelo planejamento de programas de treinamento*, que podem ser encontrados em muitas partes do país.

Por fim, a partir de 1993, desenvolveram-se intercâmbios periódicos entre os parceiros sociais em nível nacional, juntamente com os intercâmbios entre os parceiros sociais e os governos italianos, durante os quais foram tratadas questões de grande importância econômica e social (sem interferir na autonomia dos parceiros envolvidos, nas responsabilidades do governo e nas prerrogativas do Parlamento). Entre essas questões, estavam a reforma do sistema de aposentadorias e do sistema de atendimento à saúde, uma política de desenvolvimento para o sul da Itália e, mais recentemente, a legislação relativa às horas de trabalho. Independentemente dos resultados finais desses intercâmbios (que em alguns casos deram origem a acordos tripartites; em outros, a acordos bipartites; e, em outros, ainda, a nenhum acordo), foi observado o princípio baseado na *consulta prévia* dos “parceiros sociais”.

# 18 A ECONOMIA NEGOCIADA NOS PAÍSES ESCANDINAVOS\*

OVE K. PEDERSEN

## INTRODUÇÃO

Os países escandinavos não apenas avançaram de uma economia de mercado para uma economia mista, mas têm passado por importantes tendências que podem ser interpretadas como a transformação subsequente de uma economia mista para uma economia negociada.<sup>1</sup> O conceito de economia negociada é, sem dúvida, pouco conhecido fora da Escandinávia, embora autores de outros países tenham expressado conceitos similares.<sup>2</sup> Discussões teóricas têm sido mantidas e esforços têm sido feitos para aplicar esse conceito a estudos empíricos nos quatro países escandinavos.<sup>3</sup> Neste trabalho, apresentarei algumas considerações teóricas gerais relacionadas a todos os países escandinavos (Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia), mas utilizando referências empíricas de apenas um deles – a Dinamarca.

Em termos econômicos os países escandinavos são freqüentemente caracterizados como economias mistas, em termos políticos, provavelmente, são mais bem descritos como exemplos de países com estruturas institucionais altamente diferenciadas e muito complexas em termos funcionais. Comparados com outros países (exceto alguns países muito pequenos no centro

---

\* Tradução: Eduardo César Marques.

1 Cf. Nielsen & Pedersen (1991).

2 Cf., por exemplo, Devine (1988); e Moore & Booth (1989).

3 Cf. Andersen (1996).

da Europa), a história política escandinava se caracteriza por um certo número de traços distintivos: economias pequenas e abertas, sistemas políticos estáveis, alta proporção de população assalariada organizada, uma cultura política marcada por parcerias sociais e uma longa tradição de cooperação de classe.

Por causa dessa história política, a estrutura institucional em todos os quatro países escandinavos é “impura”. Isso contradiz a maioria dos princípios de como uma economia liberal orientada para o mercado deveria ser institucionalizada. As Instituições de uma economia de mercado funcionam mescladas com instituições tanto de economias mistas como de negociadas. O poder oriundo do mercado e a autoridade estatal são misturados em entidades de representação de interesses, em órgãos estatais descentralizados e em instituições privadas e semipúblicas. A autoridade pública é delegada a um grande número de instituições privadas e semipúblicas, e as decisões são tomadas em negociações entre parceiros organizados coletiva e mutuamente autônomos.

## NEGOCIAÇÕES

Nos países escandinavos as negociações são amplamente usadas como instrumentos para a tomada de decisão em relação tanto à alocação de recursos quanto à sua (re)distribuição. O exemplo clássico é o mercado de trabalho. Os salários, as jornadas e as demais condições de trabalho são geralmente determinados por meio de negociações institucionalizadas entre as organizações coletivas dos agentes sociais em vez de serem deixados aos agentes individuais no mercado ou à legislação. As negociações, tanto as institucionalizadas como as informais, precedem a tomada de decisão em várias partes diferentes da economia.

Minha tese é de que os países escandinavos estão assumindo crescentemente o caráter de economias negociadas. Uma parte essencial e mesmo crescente da alocação de recursos produtivos, assim como a (re)distribuição do produto, não é determinada nem pelo mercado nem por processos de decisão autônomos das autoridades públicas. As decisões são alcançadas tipicamente por meio de imperativos discursivos, políticos e morais, em vez de incentivos ou ameaças de sanção econômica. Dito isso, importantes diferenças têm surgido entre os quatro países pelas diversas respostas à crise econômica implementadas por eles desde a metade dos anos 70. Por exemplo, os arranjos institucionais neocorporativistas na Suécia foram desmantelados ou reconstruídos, enquanto na Dinamarca arranjos cooperativos novos e mais extensos

e profundos foram criados. Isso, entretanto, não afeta a conclusão geral: uma parte crescente da alocação de recursos nessas sociedades é conduzida por meio de negociações institucionalizadas envolvendo um número ainda maior de interesses organizados nos mercados de trabalho privado e público, e entre o Estado, as autoridades locais e as organizações industriais. Além disso, mesmo a modernização do Estado na Dinamarca, na Suécia e na Noruega nos últimos cinco anos, tanto no nível central como no local, tem sido acompanhada de arranjos de intensa colaboração entre as chefias do serviço público e organizações representando os empregados do setor público.<sup>4</sup>

A economia negociada tem se formado de uma maneira orgânica pela contribuição de vários atores diferentes com motivações diversas e freqüentemente de curto prazo. Não existe uma estrutura ideal típica ou uma linha geral que possa ser identificada. Ao contrário, se olharmos para a estrutura econômica como um todo, podemos observar uma mistura de características de economia de mercado, de economia mista e de economia negociada. Entretanto, é possível também distinguir uma tendência de longo prazo na direção de uma ordem negociada em importantes setores da economia – especialmente na gestão da formação dos salários pela mobilização de consensos nos mercados de trabalho; na gestão da modernização do Estado pelo sistema político por meio de negociações corporativas; na gestão da integração ao Mercado Único Europeu por intensas relações formais e informais entre o Estado e os interesses organizados; e, finalmente, na adaptação das estruturas industriais nacionais à crescente competitividade internacional e global mediante a constituição de arranjos de colaboração entre o Estado, as autoridades locais e os interesses organizados.

A economia negociada, no entanto, é muito mais do que um instrumento para a tomada de decisão e para as negociações reais que se desenrolam em torno de uma mesa de negociações. Esses elementos são partes de uma estrutura ideal típica da economia negociada que também envolve arcabouços, discursos e quadros institucionais.

A estrutura geral e o processo mais amplo da economia negociada são esboçados no Quadro 1.

Do lado esquerdo estão os arranjos institucionais e, do lado direito, são apresentadas ilustrações dos processos sociais nos quais eventos do tipo “negociações em torno da mesa” se constituem apenas um exemplo. As cinco instituições listadas à esquerda cobrem as diferentes funções presentes no interior de uma economia negociada. Elas sustentam a aplicação das negociações como um instrumento, e todas se complementam entre si.

---

4 Lægread & Pedersen (1996).



Quadro 1

<i>Estrutura</i>	<i>Processo</i>
Instituições de política pública Instituições de convencimento Instituições discursivas	Jogos de linguagem
Instituições de Negociação Instituições de Arbitragem e Sanção	Jogos de Negociação Negociações de Mesa-Redonda

Algumas das instituições objetivam a determinação de problemas socioeconômicos e a identificação das medidas políticas necessárias para solucioná-los. Elas são normalmente criadas pelo governo ou pelo Parlamento (instituições de política pública). Outras objetivam descrever problemas sociais reais em termos socioeconômicos, enquanto os transformam concomitantemente em conceitos capazes de obter aceitação ampla em todo o sistema político e por toda a população. São normalmente estabelecidas pelo governo e pelos interesses organizados, assim como pelas instituições financeiras (instituições de convencimento). Outras têm por meta transformar as percepções dominantes dos problemas socioeconômicos em códigos de linguagem estruturados sistematicamente, justificados analiticamente, coerentes internamente e verificáveis externamente. Essas são usualmente estabelecidas pelas universidades, pelos ministérios e pelo Banco Central (instituições discursivas).

Todas essas instituições tentam mobilizar a compreensão mútua de uma situação socioeconômica que funciona como um quadro discursivo para as negociações. Esse quadro (normativo) é chamado de discurso socioeconômico. Entre 40 e 50 anos foi o tempo necessário para se desenvolver o discurso que se tornou aceito mutuamente pelas partes envolvidas como um quadro normativo para a compreensão e a análise dos problemas sociais.

No interior dessa visão geral comum, as autoridades governamentais e locais têm se engajado, em colaboração com os interesses organizados e as instituições financeiras, na institucionalização dos jogos de negociação que permitem o desenvolvimento de compromissos sobre temas e procedimentos para negociações. Em instituições de negociação, as negociações de mesa-redonda ocorrem na base do entendimento de comum acordo com a situação socioeconômica e de procedimentos de negociação também estabelecidos de comum acordo. As instituições de negociação medeiam demandas gerais e específicas e assinalam acordos. As instituições de arbitragem e sanção conciliam e sancionam violações de acordos. Em sua maioria, sua natureza é semi-

pública criada por lei, mas essas são governadas por estruturas de representantes bi ou tripartites.

Esse esboço é, obviamente, um modelo ideal típico, e não a descrição de uma estrutura real. Em algumas partes da economia, uma estrutura institucional com todas as características aparentadas tem sido desenvolvida mediante um longo processo histórico. Em outras áreas, apenas uma parte da estrutura existe. A estrutura como um todo é muito mais do que um instrumento para a tomada de decisão ou para a coordenação de interesses coletivos múltiplos organizados em um conjunto de instituições policêntricas. A estrutura é um pré-requisito institucional para uma ordem negociada caracterizada pela luta constante e pelo conflito em todos os níveis (formação de políticas públicas, de convencimento, desenvolvimento de discursos, jogos de negociação, negociações de mesa-redonda e de conciliação e sanção), enquanto a compreensão mútua é mobilizada simultaneamente e se estabelecem concessões entre as partes em conflito. A economia negociada é um caminho para os conflitos civilizados, não para a sua eliminação da esfera social.

## A reforma da sociedade e do Estado

Nos anos 60, a Dinamarca, assim como os outros países escandinavos, experimentou uma fase relativamente curta mas muito febril de prosperidade, com reestruturação econômica abrangente e reorganização das instituições políticas e econômicas. A partir dos anos 50, deu-se a organização do Estado de Bem-Estar, com o desenvolvimento de seus serviços mediante concessões pragmáticas entre os partidos social-democratas e social-liberais e mesmo conservadores. Ao menos na Noruega e na Dinamarca, o Estado de Bem-Estar nunca se desenvolveu a partir de um plano abrangente preestabelecido. O seu desenvolvimento ocorreu por meio de processos de negociação pragmáticos e processuais e concessões entre partidos políticos e interesses organizados.

No início dos anos 70, as conseqüências não intencionadas desse desenvolvimento não planejado e não controlado de serviços do Estado de Bem-Estar se tornaram evidentes. Em 1960, o gasto público dinamarquês era mais baixo em relação ao PIB que o nível médio dos países da OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (24,6% contra 26,0%). Em 1982, o quadro havia mudado, com o gasto na Dinamarca alcançando 60,2% e o da OCDE, 48,5%. Novamente, apenas na metade da década de 1970, a necessidade de cortar os custos internos e a demanda externa foram transformados em uma política para os gastos públicos; e apenas a partir de 1982 essa política alcançou resultados consideráveis. Em 1982, a Dinamarca tinha um

enorme déficit financeiro público (10% do PIB). Em um período de quatro anos, entretanto, este havia se transformado em superávit, para ser novamente transformado em déficit de 1988 a 1996, e em um pequeno superávit em 1997.

Apesar da aplicação bem-sucedida de medidas de austeridade, problemas macroeconômicos graves permaneceram. O crescimento do setor industrial competitivo nunca foi suficiente para compensar as importações financeiras e o crescimento das despesas de bem-estar. As medidas de austeridade criaram um nível de desemprego alto e estável, alcançando 7,0% em 1980; 10,5% em 1983; 7,9% em 1986; 9,5% em 1989; 11,3% em 1992; e 10,4% em 1995. Novas e crescentes pressões sobre os serviços de bem-estar foram produzidas e a produtividade continuou a cair. Conseqüentemente, novas medidas eram necessárias se o governo quisesse resolver os desequilíbrios macroeconômicos. A urgência dessas medidas aumentou ainda mais pela crescente sensação de que os dias de um ajustamento fino das políticas de estabilização estavam superados, e que os mecanismos para os ajustamentos graduais nas relações industriais e nos gastos públicos já haviam sido levados aos seus limites. De forma gradual, tornou-se de conhecimento público que os elementos mais decisivos da crise econômica tinham origem nas dimensões internacional e global da crise. A integração econômica acelerada da Comunidade Econômica Européia (CEE) e a lenta mas crescente desregulamentação do GATT e da União Européia nos setores industrial e agrícola pressionaram a estrutura industrial dinamarquesa. A importância relativa das políticas estruturais de longo prazo e das medidas orientadas para o lado da oferta na economia aumentou, e ficou clara a necessidade de uma mudança no conjunto dos instrumentos macroeconômicos disponíveis.

Essa mudança no conjunto de instrumentos foi realizada entre 1976 e 1986. Foram criadas medidas para uma política estrutural,<sup>5</sup> de um lado, por meio do desenvolvimento de uma política industrial ativa e uma modernização do setor público, e, de outro, a partir da reformulação da compreensão sobre os problemas macroeconômicos e sobre os próprios objetivos para o país.

Por volta do final da década de 1970, um novo conjunto de problemas e instrumentos macroeconômicos foi iniciado com uma guinada na compreensão da competitividade internacional. Novos objetivos socioeconômicos foram destacados e a necessidade de novos instrumentos foi compreendida. Uma política estrutural foi formulada enfatizando medidas do lado da oferta na economia, como, por exemplo, a renovação tecnológica, a reestruturação industrial, a privatização, a desregulamentação e a terceirização.

---

5 Nielsen & Pedersen (1989).

Essas mudanças nas visões coletivas da competitividade industrial revelaram uma capacidade para formular macroestratégias para a própria economia nacional. Essa capacidade estratégica foi gerada por meio de uma complexa transformação institucional e discursiva envolvendo todo o conjunto de instituições bi, tri e até mesmo quadripartites da estrutura ideal típica da economia negociada. Por volta de 1980, as várias instituições e organizações iniciaram um debate de longa duração sobre o conteúdo do conceito de competitividade internacional. A reformulação desse conceito se tornou um tópico em torno do qual um novo consenso político foi construído gradualmente, levando a uma mudança na orientação coletiva e ao estabelecimento de novas instituições.

### Em busca de uma estratégia nacional

Nas décadas de 1960 e 1970, a competitividade internacional era geralmente percebida como equivalente aos custos relativos do fator trabalho entre os países. As percepções dominantes davam ênfase à importância exclusiva dos preços relativos. A competitividade internacional era entendida como competitividade salarial gerida por políticas que atuavam pelo lado da demanda (isto é, salários, renda e políticas de gasto público). Já no início dos anos 80, uma versão revista dessa formulação começou a ser aplicada. A competitividade passou a ser medida como um índice composto incluindo os custos relativos do trabalho, os custos do capital, a produtividade e o perfil de variação das taxas de câmbio.

Durante os anos entre 1984 e 1986, um consenso político amplo se estabeleceu – incluindo os partidos social-liberal, conservador e social-democrata, as principais organizações do mercado de trabalho e as instituições financeiras – em torno de uma versão ampliada dessa formulação. A percepção dominante enfatizava a importância de uma estrutura produtiva da economia nacional, o seu conteúdo tecnológico e a capacidade de mercado de seus produtos, o grau de flexibilidade de seus mercados de trabalho, a sua organização industrial e a produtividade e eficiência do setor público. A modernização do Estado era vista como uma condição para uma reestruturação do mercado de trabalho, assim como a estrutura industrial. A competitividade internacional veio a ser entendida como a competitividade estrutural e o conteúdo do discurso socioeconômico mudou. Políticas ativas industriais e do mercado de trabalho se tornaram dominantes em um discurso socioeconômico orientado pelo lado da oferta.

As instituições que objetivavam tomar parte da reformulação e propagação desse discurso socioeconômico alterado foram estabelecidas em um longo período de tempo. Sua estrutura consistia em organizações econômico-

executivas incluindo sindicatos de trabalhadores, organizações de empresários, autoridades e governos locais, e até mesmo os maiores bancos e empresas de seguros. Entretanto, em vez de discutir exemplos desse tipo de instituição (de política pública, discursivas e de convencimento), é mais importante destacar a existência de certas formas de ação comunicativa (um tipo de jogo de linguagem) entre capital, trabalho e autoridades e governos locais possibilitadas pelas funções ocupadas por esses tipos de instituições.

Apontar para a ação comunicativa (jogos de linguagem) como um tipo de parceria social ou coordenação é, sem dúvida, incomum. Na defesa da minha tese, quero enfatizar os três fatos a seguir:

1 Todos os parceiros mencionados realmente formulavam (e continuam formulando) os problemas sociais e econômicos em termos de discursos socioeconômicos – eles estão “falando” através do mesmo discurso, embora este tenha sido reformulado, tornando possíveis pontos de vista comuns a respeito de um novo conjunto de problemas e objetivos macroeconômicos.

2 As instituições mencionadas participavam (e ainda participam) de ações comunicativas nas quais elas comentam e criticam os modelos, as informações, os problemas formulados e as soluções propostas pelos outros participantes – eles “falam” entre si em um debate dinâmico, criando conhecimento comum e fazendo surgir entendimentos mútuos dos problemas e de suas possíveis soluções.

3 As instituições têm se mostrado capazes de comunicar esse debate aos parceiros sociais e ao público em geral – elas têm mobilizado a maioria da população dinamarquesa para formar opiniões sobre essas posições, criando um consenso popular em torno dos problemas nacionais e de suas soluções possíveis.

Dessa forma, os parceiros sociais na Dinamarca provaram ser capazes de verbalizar experiências e construir percepções mediante a ligação entre situações e condições macroeconômicas. Além disso, eles têm provado ser capazes de formular uma estratégia nacional para a mudança estrutural, para a renovação tecnológica, para a modernização do Estado e para atingir uma aceitação ampla entre os mais importantes interesses presentes no sistema político e no mercado de trabalho.

## EM BUSCA DE NOVOS INSTRUMENTOS

Durante a década de 1980, quatro áreas de política pública se tornaram o centro de negociações contínuas, ajustamentos e alterações de políticas:

1 *Política salarial*. Medidas de política salarial e de renda foram, durante anos, um dos instrumentos macroeconômicos favoritos, coerentemente com a orientação do discurso socioeconômico vigente até os anos 80, que priorizava políticas que agiam no lado da demanda. A partir de 1985, um arranjo institucional peculiar no mercado de trabalho tornou possível para o governo e para as organizações de interesses de nível federal gerenciar a formação de salários por mobilização de consenso, por negociações bi e tripartites, e por controle entre organizações, assim como no interior de cada uma delas. Em vez da intervenção discricionária do governo, a orientação indireta e o controle sobre a formação dos salários foram crescentemente usados para ajustar os salários nominais às condições macroeconômicas sempre novas. A flexibilidade adquirida por essa falta de qualquer linha divisória nítida entre a intervenção estatal e a auto-regulação se baseou na vontade das organizações de implementar limites para os salários sem a intervenção do governo. Negociações desse tipo a respeito da formação de salários se tornaram próximas a questões como o aumento do custo de vida, a introdução de novas tecnologias, a existência de redutores da jornada de trabalho, a descentralização e a individualização de acordos de pagamento e segurança do emprego.

2 *Políticas públicas estruturais*. Durante os anos 80, novas formas de investimentos foram institucionalizadas por meio de fundos de pensão e capital de assalariados. Uma condição decisiva para esse desenvolvimento foi o estabelecimento de um conjunto de ajustamentos legais introduzidos em 1983, que permitiu maior participação dos fundos de assalariados e dos fundos de pensão no mercado de capitais dinamarquês. Os fundos de assalariados dinamarqueses receberam uma alocação comparável aos controversos (e agora extintos) fundos de assalariados suecos dos anos 70. Mesmo se essa forma de investimento de capital continua se constituindo uma questão controversa e aberta ao debate, é, de qualquer forma, notável que a introdução dos fundos tenha ocorrido de uma forma consensual. A emergência de instituições bi e tripartites está por trás desse processo. Políticas de ajustamento e mudanças na estrutura industrial foram implantadas mediante acordos que envolveram instituições com representantes do governo, das autoridades locais, das organizações do mercado de trabalho e de instituições financeiras. Como resultado, nos dias de hoje, o maior proprietário de capital na Dinamarca são os fundos de assalariados, e mediante compromissos assumidos em instituições bi e tripartites, um conjunto importante de iniciativas foi implantado: foram criadas novas empresas privadas e independentes, evitadas incorporações estrangeiras de importantes firmas dinamarquesas, realizadas algumas das maiores fusões de empresas e, em certa medida, alterada a estrutura industrial.

3 *Política do mercado de trabalho*. Programas de emprego de vulto foram implementados a partir de 1976, motivados pela elevação das taxas de

desemprego a um nível estável de 8% a 9% da força de trabalho. As taxas continuaram nesse patamar relativamente alto até 1982-1990, enquanto, em 1982, os programas de emprego passaram a sofrer pesados ataques. Entre 1982 e 1989, uma nova política para o mercado de trabalho foi adotada. A intenção era reestruturar a composição da força de trabalho e flexibilizá-la por meio de programas de treinamento, tanto para os engajados no mercado de trabalho como para os desempregados. Nos dias de hoje, a educação e a re-educação são consideradas a cura primária para ajustar a força de trabalho às mudanças da estrutura industrial da economia internacional. Essa visão – aceita por todos os parceiros sociais – levou a uma reorganização abrangente do Departamento do Trabalho nos anos 80 e à criação de novas instituições tripartites para gerir programas de educação e re-educação em coordenação com instituições que lidavam com a formação de salários e com medidas estruturais de política pública.

4 *Reformas do Estado*. Gastos públicos descontrolados e cargas fiscais pesadas representaram por anos os maiores problemas macroeconômicos. Os gastos foram controlados por meio de medidas estritas de austeridade desencadeadas pelo governo na década de 1980. Novos modelos para gestão e controle do setor público foram introduzidos pelo governo em oposição aberta à posição das organizações representativas dos servidores públicos e profissionais. Durante os anos 90, as organizações foram gradualmente forçadas a aceitar as medidas de austeridade e modernização. Um novo conjunto de instituições bipartite foi criado, o que deu condições ao governo, em colaboração com as organizações, de desenvolver novas medidas para reorganizar o Estado por meio de programas de privatização (alguns exemplos), desregulação (vários exemplos), terceirização (vários exemplos), novas medidas de administração pública (muitos exemplos) e descentralização da formação dos salários para instituições e acordos de pagamento individuais (diversos exemplos).

Os quatro processos de política pública foram desenvolvidos em diferentes níveis institucionais, seguindo diferentes prazos e envolvendo diferentes atores, mas freqüentemente superpostos.

## CONCLUSÃO

Sustento que uma estratégia nacional foi construída mediante a reformulação do discurso socioeconômico e profundas mudanças nas atitudes. Também acredito que novos instrumentos de política e instituições foram criados.

Não se deve considerar, entretanto, que essas conquistas tenham sido alcançadas sem problemas e ambigüidades. O surgimento de uma política de mudança estrutural é um fenômeno até certo ponto novo, e diversas questões sérias sobre a sua implementação persistem. Apenas um conjunto de política do tipo “colcha de retalhos” foi implementado até o momento.

A complexidade impressionante da economia negociada é uma das várias razões para que a nova estratégia nacional ainda seja vaga. Outra razão é o fato de a economia dinamarquesa ser pequena e aberta. Durante momentos de mudança internacional e global profunda, economias pequenas e abertas são forçadas a entrar em períodos de adaptação processual. A força de atração muito pequena de sua indústria e a falta de força muscular política obrigam-nas a se adaptar a mudanças, principalmente por meio de tecnologias pesquisadas e desenvolvidas por terceiros e no interior de uma agenda política controlada e formulada principalmente por outros. Conseqüentemente, não apenas existe um lapso de tempo entre a concorrência das mudanças e o momento em que se pode esperar pela adaptação, como também existe um problema na eficiência da adaptação.

Essas duas razões conjuntamente podem explicar por que os resultados econômicos da cultura política altamente cooperativa da Dinamarca apareceram tão vagarosamente, mas também foram tão impressionantes quando tomaram impulso nos anos 90. Enquanto a taxa de inflação caiu do alto patamar de 12% em 1979, para apenas 2,4% em 1997, o desemprego primeiro variou entre o alto nível de 6,1% em 1979, e 12,4% em 1993, para cair para 8,9% em 1996, e ainda mais em 1997. Ao mesmo tempo, os déficits em conta corrente na balança de pagamentos melhoraram de 4,6% em 1979, e 1,2% em 1989, para 0,8% em 1995.

O fator mais decisivo que explica como a Dinamarca (e os três outros países escandinavos), durante os últimos 15 a 20 anos, conseguiu fazer frente aos problemas da adaptação e da transformação é responder à pergunta: Como parceiros sociais conseguiram governar as transformações nacionais por meio da elaboração conjunta de políticas públicas em um mundo de atores múltiplos e arranjos institucionais policêntricos?

Para compreender como foi possível coordenar um grande número de atores com interesses contrastantes mediante o estabelecimento e a implementação de compromissos e mobilização de consensos, temos que entender a forma pela qual essas instituições foram arranjadas para formar um sistema contingente e processual para a criação de cooperação política generalizada.<sup>6</sup> Se, de um lado, um sistema para cooperação política generalizada é um pré-

---

6 Cf. Marin (1985).



requisito institucional e discursivo para uma economia negociada; por outro, o próprio sistema só pode ser identificado encontrando mecanismos capazes de estabelecer interações entre interesses que, de outra forma, seriam contrastantes e antagonísticos.<sup>7</sup> Quatro desses mecanismos foram, até o momento, identificados:<sup>8</sup>

1 As instituições se tornaram parte de um campo geral de ações comunicativas. Elas são inovadoras dos discursos socioeconômicos e participantes em suas orientações comuns. Como participantes, elas são fadadas a aceitar a lógica da argumentação. Essa lógica forneceu o primeiro mecanismo ligando, por meio de um processo contínuo de reformulação e propagação do discurso, interesses que seriam contrastantes em outras situações.

2 As Instituições foram equipadas com estruturas discursivas internas representando o próprio discurso socioeconômico. A construção de uma série de subcampos discursivos (estrutura salarial, estrutura do mercado de trabalho e políticas de reforma do Estado) e a integração gradual destes em uma estratégia nacional geral forneceram um segundo mecanismo que une os subcampos com a estratégia nacional.

3 Os processos de elaboração das políticas públicas e de decisão foram obtidos pela sincronização dos eventos. Essa coordenação de negociações institucionalizadas pelo governo forneceu o terceiro mecanismo para compatibilizar os processos de produção de decisões.

4 As ligações diretas entre instituições foram asseguradas por meio de agentes intermediários únicos (tanto pessoas como organizações) com papéis em diversas instituições. Essa superposição de agentes representou o quarto mecanismo para a realização de ponte entre subsistemas antes fechados para negociações.

Esses e outros mecanismos podem ser ainda mais discutidos. A sua identificação completa, entretanto, deve levar em consideração a forma pela qual esses quatro mecanismos foram institucionalizados em um conjunto especial de instituições que trabalhavam diferentes tipos de processo. Na teoria de uma economia negociada, cinco desses arranjos suplementares foram descritos como instituições de política pública, de convencimento, de discurso e de arbitragem, e três desses processos foram identificados como jogos de linguagem, jogos de negociação e negociações de mesa-redonda.

O sistema para a cooperação generalizada é muito mais do que um instrumento para a tomada de decisão e coordenação de um conjunto policêntrico de instituições com múltiplos níveis. O sistema inteiro pode ser visto

---

7 Cf. Jessop (1987).

8 Cf. Pedersen (1993).

como um pré-requisito institucional para uma economia negociada. Uma economia negociada, portanto, pode ser definida como significando uma estruturação da sociedade, na qual uma parcela significativa da alocação de recursos é conduzida por meio de um sistema generalizado para a cooperação política entre centros de tomada de decisão independentes no Estado, em organizações e nas instituições financeiras.<sup>9</sup>

Ao contrário de decisões tomadas pelas autoridades públicas, as decisões econômicas baseadas em negociações são alcançadas mediante interação entre os agentes, sendo as autoridades públicas relevantes apenas um dos diversos participantes. Ao contrário das decisões de mercado, que são tomadas pelos agentes individuais, cada qual agindo separadamente, tomando como base as suas preferências e recursos, as decisões econômicas baseadas em negociações são tomadas por meio de um processo caracterizado pela elaboração deliberada de preferências.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSEN, N. (1996) Bibliography on Negotiated Economy and Institutional History. An overview of the debate. In: *COS-report n.3*, 1996. Copenhagen: Copenhagen Business School.
- DEVINE, P. (1988) *Democracy and Economic Planning*. London: Polity Press.
- JESSOP, B. (1987) Economy, State and Law in Autopoietic Theory. In: *Essex Papers in Politics and Government*, n.42, Colchester, England: University of Essex.
- LÆGREID, P., PEDERSEN, O. (1996) *Integration og Decentralisering*. Copenhagen: Jurist-og Økonomforbundets Forlag.
- MARIN, B. (1985) Generalized Political Exchange: Preliminary Considerations. *EUJ Working Paper*, n.85, p.190, Florence: European University.
- MOORE, C., BOOTH, S. (1989) *Managing Competition: Meso-Corporatism, Pluralism and the Negotiated Order in Scotland*. Oxford: Clarendon Press.
- NIELSEN, K., PEDERSEN, O. (1989) Is small still Flexible? – An Evaluation of Recent Trends in Danish Politics. *Scandinavian Political Studies*, n.4, p.343-72.
- \_\_\_\_\_. (1991) From the Mized Economy to the Negotiated Economy: The Scandinavian Countries. In: COUGHLIN, R. M. (org.) *Morality, Rationality and Efficiency. New Perspectives on Socio-Economics*. New York: M. E. Sharpe Inc.
- PEDERSEN, O. (1993) The Institutional History of the Danish Polity: From a Market and Mixed Economy to a Negotiated Economy. In: SJÖSTRAND, S. E. (org.) *Institutional Change. Theory and Empirical Findings*. New York: M. E. Sharpe Inc.

9 Essa definição foi extraída de Nielsen & Pedersen (1991, p.151).

# 19 A EXPERIÊNCIA DO TERCEIRO SETOR NOS ESTADOS UNIDOS: REVISÃO, COOPERAÇÃO E TENSÕES\*

PEGGY DULANY

## INTRODUÇÃO

Este artigo busca oferecer um panorama geral do setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos; nesse sentido, examinarei mais detalhadamente a cooperação do setor com o governo, bem como algumas das tensões que acompanham esse trabalho de cooperação. Por fim, vou abordar o tema da busca do correto equilíbrio de papéis entre o setor sem fins lucrativos, o governo e o setor empresarial nos Estados Unidos e em outros países.

Inicialmente, seria interessante comentar um pouco a respeito da terminologia a ser empregada. Nos Estados Unidos, o setor de serviços sem fins lucrativos recebe diversos nomes: setor independente, terceiro setor, setor não-governamental, setor voluntário privado e sociedade civil, para mencionar alguns. John D. Rockefeller III chamava-o, com certa ironia, de “setor invisível”, simplesmente porque não pode ser tão facilmente identificável quanto o Estado ou o mercado.

Deixando de lado o setor invisível, pode haver diferenças no uso desses termos, mas todos se referem ao conjunto das organizações de caráter privado, que prestam serviços sem fins lucrativos, independentes e com um certo grau de “voluntarismo”. Simplificando, vou usar neste texto o termo “setor sem fins lucrativos”.

---

\* Tradução: Maria Clara Cescato.

## O SETOR DE SERVIÇOS SEM FINS LUCRATIVOS NOS ESTADOS UNIDOS: PANORAMA GERAL

Os Estados Unidos têm uma longa história de associativismo; Alexis de Tocqueville (1991), que visitou os Estados Unidos na década de 1830, observou:

Os americanos de todas as idades, de todas as condições sociais e de todas as tendências formam associações; elas podem ser não apenas comerciais e industriais, mas também de outros tipos – religiosas, morais, sérias, fúteis, de caráter geral ou restrito, enormes ou minúsculas.

Os estudiosos que abordam o tema do setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos têm descrito a enorme diversidade do setor, nos períodos colonial e pós-colonial, como apenas o primeiro de quatro estágios de desenvolvimento (O'Connell, 1994). O segundo período, abrangendo do período da Guerra Civil (na década de 1860) até a década de 1930, foi caracterizado por uma marcante transição da filantropia individual para atividades mais organizadas e em escala maior. A promulgação de uma importante lei, o Segundo Decreto da Receita Pública, de 1917, foi um marco fundamental nesse período, permitindo aos cidadãos deduzir, de sua renda sujeita a impostos, as contribuições feitas a organizações beneficentes. Como veremos, as contribuições individuais, embora não constituindo a maior fonte de financiamento desse setor, são muito importantes, e essa dedutibilidade dos impostos, sem dúvida, incentiva os norte-americanos a fazerem doações. Essa lei refletia a convicção amplamente disseminada de que as pessoas deveriam ter permissão e até mesmo ser estimuladas a dar apoio às atividades beneficentes privadas. Por volta da mesma época, um outro Decreto da Receita Pública e a Décima-sexta Emenda da Constituição dos Estados Unidos sistematizaram a prática (herdada da *common law* britânica) de isentar do pagamento de impostos as próprias organizações sem fins lucrativos (Gray et al., 1997).

Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma terceira fase, marcada por um aumento do serviço voluntário exercido por pessoas provenientes de todas as classes sociais. As décadas de 1950, 1960 e 1970 marcaram um quarto estágio – a famosa participação do cidadão nos movimentos pelos direitos civis, ambientais, da mulher e do consumidor.

Em consequência disso, hoje em dia o setor de serviços sem fins lucrativos nos Estados Unidos é muito maior do que em geral se admite. No aspecto formal, ele consiste em oitocentas mil organizações seculares registradas no *Internal Revenue Service* (IRS – Serviço da Receita Interna – o órgão de governo norte-americano responsável pelo recolhimento de impostos, que conce-

de o estatuto de isento de impostos aos grupos sem fins lucrativos) (Salamon, 1992) e mais 340 mil igrejas (Gray et al., 1997). Por contraste, o número total de organizações formais nos Estados Unidos, entre as quais estão as empresas, as organizações sem fins lucrativos e as governamentais, é de cerca de 24 milhões, de modo que o setor sem fins lucrativos corresponde a pouco menos de 5% do total (Hodgkinson et al., 1996).

Ao mesmo tempo, existe um número desconhecido de grupos sem fins lucrativos sem qualquer registro formal – pequenos clubes, grupos de escolas e outros.

Um outro indicativo da dimensão do setor sem fins lucrativos nos Estados Unidos está no número de pessoas que nele trabalham. Aqui, o quadro se revela ainda mais amplo. Em 1994, o total de empregos nos Estados Unidos em todos os setores – governamental, empresarial e sem fins lucrativos – era de um pouco mais de 143 milhões. O emprego no setor sem fins lucrativos, inclusive seus equivalentes em trabalhadores em empregos de tempo integral, era de mais de 10% desse total – quinze milhões de pessoas, das quais os empregados remunerados totalizavam pouco menos de dez milhões. Na verdade, mais de 80% dos norte-americanos afirmam fazer parte de algum tipo de organização, e mais de cem milhões de pessoas afirmavam em 1995 dedicar-se a algum tipo de trabalho voluntário (Hodgkinson et al., 1996).

Examinemos com maior detalhe os dados numéricos das organizações sem fins lucrativos nos Estados Unidos. Na lei americana, existe uma divisão típica das organizações sem fins lucrativos, entre organizações que servem a seus próprios membros – como clubes sociais, sindicatos, partidos políticos e cooperativas – e organizações beneficentes ou de serviço ao público (entre as quais estão as organizações prestadoras de serviços, as que as financiam, as igrejas, as entidades de atuação política). Excluindo-se as igrejas, existem cerca de 740 mil organizações sem fins lucrativos de serviço público, das quais trinta mil atuam na área de financiamento de recursos – organizações que canalizam recursos para outros grupos ou programas sem fins lucrativos – e 220 mil são prestadoras de serviços (Salamon, 1992).

Em termos de serviços sem fins lucrativos, os campos de investimento econômico mais importantes são a saúde, correspondendo a um pouco mais de 50% do total das organizações sem fins lucrativos, com um gasto de 261 bilhões de dólares, e a educação e a pesquisa, com um pouco menos de 20%, ou cerca de 95 bilhões de dólares em 1994 (Hodgkinson et al., 1996).

Em termos conceituais, a divisão entre organizações que servem a seus próprios membros e organizações de serviço ao público pode ser empregada igualmente na classificação das organizações informais ou sem registro. Quer registradas quer não, mesmo as organizações que servem aos próprios membros muitas vezes também desempenham papéis “públicos” – por exemplo,

algumas associações empresariais podem ser criadas especificamente para servir seus membros, mas alguns de seus programas podem servir o público em geral.

Mencionei acima as organizações financiadoras. Essas organizações são uma peça-chave na infra-estrutura do setor – canalizando os fundos provenientes do público em geral, de pessoas ricas, de empresas privadas e até mesmo do governo para outras atividades de serviço ao público. Exemplos delas são as fundações e os programas de encaminhamento para postos de trabalho como a *United Way*.

## O FINANCIAMENTO DO SETOR SEM FINS LUCRATIVOS NOS ESTADOS UNIDOS

Onde o setor obtém seus recursos financeiros? As fontes de financiamento variam amplamente, de organização para organização e também entre as áreas de atuação. Mas o quadro geral desses recursos é interessante por revelar que, ao dar uma descrição precisa da vida pública nos Estados Unidos, é impossível falar-se apenas do Estado, ou apenas do setor sem fins lucrativos ou apenas do setor empresarial. Esses três setores estão totalmente relacionados.

Os dados mais recentes sobre o financiamento de organizações sem fins lucrativos formalmente registradas nos Estados Unidos revelam que a renda obtida, na forma de dotações, contribuições e outras taxas, era responsável pela maior parte da receita, num valor de 39%. A porcentagem dos recursos provenientes de subsídios e contratos do governo também é grande, no valor de 31%. Esses valores são calculados sobre um total de receitas de meio trilhão de dólares, de modo que cada uma dessas duas fontes representa quase duzentos bilhões de dólares. Para uma comparação, o percentual de recursos do governo para o setor em 1977 foi de 27%. Embora, para muitos programas do governo federal, a década de 1980 tenha sido um período de redução nos gastos, o aumento no investimento em dois grandes programas nacionais de atendimento à saúde contribuiu para a elevação geral ocorrida nas duas últimas décadas (Hodgkinson et al., 1996).

E, embora, em termos gerais, a porcentagem da receita proveniente da filantropia privada seja menor (18%) (ibidem), ela, no entanto, reflete o enorme interesse de muitos norte-americanos em dar apoio a atividades de beneficência. Uma boa parcela desses recursos provém não das fundações conhecidas, como a Ford ou a Carnegie, nem mesmo das milhares de fundações menores e associações financiadoras, mas de indivíduos, em especial de indivíduos pertencentes a congregações religiosas.

Assim, o que diz o quadro geral? Ele revela que existe um setor economicamente amplo, estreitamente vinculado tanto ao Estado, por meio do financiamento e cooperação governamentais, quanto ao mercado, por meio de cobranças por serviços e de uma certa parcela de doações de empresas.

## COOPERAÇÃO ENTRE O GOVERNO E O SETOR SEM FINS LUCRATIVOS

A grande participação do governo no financiamento de organizações sem fins lucrativos não é um fenômeno novo. Um estudo do século XIX revelava que, em 1802, dois terços da receita das duzentas entidades sem fins lucrativos de caráter privado que atendiam órfãos e outros desfavorecidos na cidade de Nova York eram provenientes do governo. Mais tarde, no mesmo século, metade dos gastos da cidade de Nova York com os pobres era destinada a organizações sem fins lucrativos de caráter privado (O'Connell, 1994).

Como afirma Lester Salamon, um dos mais proeminentes estudiosos americanos dessa área, “Apesar da retórica da separação, é na verdade a cooperação e a interdependência que parecem ter caracterizado o relacionamento entre o governo e o setor sem fins lucrativos no decorrer da história do país”.

Em termos de financiamento, essa cooperação é mais notável na esfera dos serviços sociais e jurídicos, no qual o governo fornece mais da metade dos recursos financeiros dos grupos sem fins lucrativos. Mas a esfera mais ampla em valores absolutos é a da saúde (que, como mencionei, é em termos econômicos a parcela mais ampla do setor), na qual, em 1992, o governo forneceu às associações sem fins lucrativos mais de cem bilhões de dólares destinados à prestação de serviços de saúde. Nos Estados Unidos, cerca da metade dos hospitais faz parte do setor sem fins lucrativos, sendo que cerca de dois terços dos gastos dos hospitais são feitos por hospitais sem fins lucrativos (Hodgkinson et al., 1996).

Existem duas razões básicas para uma cooperação tão generalizada entre o governo e as organizações sem fins lucrativos, ambas decorrentes da força específica dos grupos sem fins lucrativos. A primeira delas está no fato de que muitos dos grupos sem fins lucrativos são formados com a finalidade de atendimento beneficente ou de servir aos interesses dos próprios membros, e, como tais, estão muito mais próximos dos interesses específicos do cidadão que os órgãos governamentais. A segunda está nos custos. Por razões de eficiência, do emprego de voluntários e dos salários manifestamente mais baixos, típicos de muitas das organizações sem fins lucrativos, os grupos sem fins lucrativos podem às vezes prestar serviços a custos mais baixos.

Antes de abordar algumas das tensões que surgem nessas relações estreitas entre o governo e o setor sem fins lucrativos, vamos examinar resumidamente as relações entre o mercado e o setor sem fins lucrativos.

Vimos que os honorários por serviços representavam uma parcela importante dos recursos financeiros do setor e que seus empregos pagos, que refletem sua participação nos mercados de trabalho, constituem 5% da população de trabalhadores. Um fenômeno mais recente tem sido a entrada em larga escala do setor sem fins lucrativos em atividades empresariais não diretamente relacionadas a suas finalidades originais, como meio de geração de receitas.

Essas atividades não relacionadas às finalidades originais têm, em pequena escala, uma longa tradição nos Estados Unidos – durante séculos, os grupos de igrejas e as escolas sem fins lucrativos realizaram festas, quermesses e vendas beneficentes para sustentar suas atividades. Mas as atividades empresariais em larga escala criaram novas e difíceis questões de política pública. De um lado, essas atividades empresariais são úteis para a sociedade, pois financiam serviços necessários. De outro, devido às vantagens fiscais que desfrutam as organizações sem fins lucrativos, elas têm o potencial de competir injustamente com as empresas com fins lucrativos. Essa área é objeto de muita investigação nos Estados Unidos, sendo que o IRS impõe um “Unrelated Business Income Tax” [“Imposto de Renda sobre Atividades Não-Relacionadas”] às organizações sem fins lucrativos, com o objetivo de manter uma competição equilibrada na arena econômica.

Mas existe também uma tendência no sentido contrário. Da mesma forma que muitos dos grupos sem fins lucrativos estão entrando nas atividades empresariais, também empresas com fins lucrativos estão entrando em áreas de atividade tradicionalmente consideradas sem fins lucrativos ou como setor público. A educação básica e a administração de prisões são dois exemplos. A questão que fica em aberto no caso dessa privatização de serviços anteriormente reservados à esfera pública é saber em que medida os novos prestadores de serviços vão conseguir incorporar o aspecto de amparo à pessoa, aqui essencial.

## ALGUMAS DAS TENSÕES PRESENTES NA COOPERAÇÃO ENTRE O GOVERNO E O SETOR SEM FINS LUCRATIVOS

Existem dois desafios centrais a serem enfrentados para que seja possível extrair o máximo da cooperação entre o governo e as organizações sem fins lucrativos nos Estados Unidos. Não são problemas que possam ser definidos



com precisão. Na verdade, trata-se antes de tensões que sempre existirão e às quais os cidadãos, os representantes do governo e os líderes de entidades sem fins lucrativos deverão estar sempre atentos.

## A IMPORTÂNCIA DA DEFESA DE DIREITOS

O primeiro motivo de tensões gira em torno do papel das organizações sem fins lucrativos no exercício da defesa de direitos. Um dos aspectos mais notáveis do relacionamento entre o Estado e as organizações sem fins lucrativos está na aparente contradição presente no fato de as organizações sem fins lucrativos receberem recursos financeiros do governo e ao mesmo tempo manterem um ativo papel na esfera da defesa de direitos – chegando mesmo a fazer fortes críticas às políticas do governo. Isto não diz respeito apenas ao setor como um todo, mas também a organizações específicas que desempenham ambos os papéis. Um exemplo clássico encontra-se na esfera dos serviços de saúde reprodutiva, na qual uma das mais famosas organizações sem fins lucrativos, a Planned Parenthood Federation of America [Federação Americana para a Maternidade Planejada], é uma das principais beneficiárias de recursos federais para financiamento de serviços de saúde através de novecentas clínicas e escritórios locais. Ela obtém os recursos vencendo a concorrência com outros grupos sem fins lucrativos e, em alguns casos, também empresas com fins lucrativos, em licitações públicas por contratos com o governo. A organização obtém esses contratos simplesmente porque é a melhor na oferta de bons serviços a custos módicos para o governo e os clientes.

Ao mesmo tempo, a Planned Parenthood também exerce uma importante atividade de defesa de direitos, na esfera dos direitos reprodutivos da mulher, em nível estadual e federal, e, como tal, freqüentemente está em conflito com determinados políticos. A Planned Parenthood exerce suas atividades de defesa de direitos, com doações de indivíduos e fundações e recursos provenientes da venda de alguns serviços – e não com recursos do governo. Apesar dos atritos com parcelas do governo, ela continua a obter contratos com o governo, para grande irritação de alguns políticos eleitos.

Isso não é algo restrito a qualquer um dos dois partidos políticos específicos. Como escreve Brian O'Connell, ex-diretor de uma das maiores organizações de membros de grupos sem fins lucrativos:

Em todas as administrações, a partir do presidente Nixon, foram feitas propostas sérias a fim de eliminar ou limitar a isenção e a dedução de impostos para as organizações que não dedicam uma grande parcela de suas atividades

aos serviços diretos para os desfavorecidos, bem como a fim de simplesmente suprimir a condição de organização sem fins lucrativos das que dão ênfase ao ativismo e às atividades de defesa de direitos.

Sob muitos aspectos, a defesa de direitos é o serviço mais importante que as organizações sem fins lucrativos podem oferecer – por meio de sua ação, as organizações sem fins lucrativos dão voz a diversas questões de interesse dos cidadãos.

Os movimentos pelos direitos civis, da mulher, do consumidor e do meio ambiente das últimas décadas são exemplos recentes, assim como o trabalho da Planned Parenthood, na esfera dos direitos reprodutivos. O movimento pelo voto feminino na virada do século é um de seus primeiros exemplos.

Mas o exercício da defesa de direitos também ocorre por meio de procedimentos menos dramáticos. Um exemplo disso está no atendimento de crianças no período posterior às aulas. Nos Estados Unidos, a maior parte das escolas encerra suas aulas por volta das duas ou três horas da tarde, enquanto a maioria dos pais trabalha até cinco ou seis horas, de modo que os programas de atividades para o período posterior às aulas constituem uma parte importante da educação infantil, na medida em que permitem que ambos os pais (especialmente as mães) trabalhem.

Em 1989, o Congresso estudava um projeto de lei que deveria permitir que apenas as escolas públicas recebessem dinheiro do governo federal para atendimento de crianças no período posterior às aulas. No entanto, muitas comunidades já haviam decidido, por meio de seus governos locais, empregar organizações sem fins lucrativos, como por exemplo a ACM, para oferecer esses serviços tão importantes. Os grupos sem fins lucrativos se manifestaram vigorosamente e o congresso decidiu não impor sua visão simplista sobre o problema do atendimento à criança (Melendez, 1995).

A mais recente tentativa de alguns membros do congresso buscava limitar esse tipo de exercício da defesa de direitos. Há alguns anos, o congresso examinou a possibilidade de aprovar um projeto de lei que deveria proibir toda organização sem fins lucrativos, que estivesse recebendo recursos financeiros do governo federal, de gastar mais de 5% de seu orçamento, até um total de vinte milhões de dólares (não incluídos os subsídios do governo federal), com atividades de defesa de direitos, e não mais de 1% do orçamento que excedesse esse total. A justificativa era de que o dinheiro do governo destinado aos programas estaria liberando para as atividades de defesa de direitos o dinheiro doado pela esfera privada, de modo que o público, por meio dos impostos governamentais, estaria na verdade financiando uma atividade político-partidária de caráter restrito.

No entanto, essa lógica está incorreta. Uma característica da parceria entre o governo e o setor sem fins lucrativos, que a tornou tão eficiente na

prestação de serviços nos Estados Unidos, é a rigorosa prestação de contas exigida pelo governo aos contratados para a execução de serviços. Ao operar com recursos financeiros do governo, as organizações sem fins lucrativos devem apresentar uma rigorosa prestação de contas, especificando o uso de todos esses recursos. Mesmo quando recebem do governo recursos para despesas gerais, as organizações sem fins lucrativos devem demonstrar que nenhuma parcela desses recursos foi empregada em atividades de defesa de direitos. Assim, as organizações podem ser eficientes prestadoras de serviços, empregando o dinheiro público para fins públicos, ao mesmo tempo mantendo sua capacidade de se manifestar abertamente da forma que acreditam apropriada.

Em seguida, examino a faceta menos agradável da exigência de uma rigorosa prestação de contas entre o governo e as organizações sem fins lucrativos na oferta de serviços – a tensão entre a necessidade de uma tal prestação de contas, no emprego de dezenas de bilhões de dólares de recursos públicos, e os perigos de as organizações se tornarem burocráticas em excesso e insuficientemente sensíveis às necessidades da população.

Mas antes de fazê-lo, vale a pena fazer uma menção ao Canadá, embora minha análise se restrinja às experiências dos Estados Unidos. O que é digno de destaque na experiência canadense é o fato de que o governo federal fornece recursos às organizações sem fins lucrativos não apenas para a prestação de serviços diretos, mas também financia os programas de serviços de defesa de direitos de algumas delas (Keating, 1994). Esse é um modo lúcido de abordar o problema, que reconhece que a própria defesa de direitos está entre os serviços que devem receber apoio.

## MANTENDO O FOCO DE ATENÇÃO NAS PESSOAS

O segundo motivo de tensões ocorre entre a eficiente prestação de serviços para um grande número de pessoas e a manutenção do foco de atenção nas pessoas e nas famílias individuais.

Hoje em dia, muitas empresas bem-sucedidas prosperam seguindo a regra de sempre colocar o consumidor em primeiro lugar – isto é, ter um foco de atenção no cliente. E mesmo na escala mais ampla do país inteiro, o que faz os mercados tão poderosos é o fato de terem como base a escolha de milhares ou milhões de pessoas.

Esse foco de atenção no cliente é também uma característica de muitas das pequenas organizações prestadoras de serviços sem fins lucrativos, bem

como de organizações que servem aos próprios membros. Essas organizações sem fins lucrativos ou estão muito próximas ou são constituídas pelas próprias pessoas que elas ajudam. E como têm como base o atendimento benéfico ou dos interesses dos próprios membros, elas percebem o vínculo estreito entre cada tostão que conseguem e as necessidades de seus clientes.

As melhores organizações que prestam serviços de defesa de direitos têm esse nível de atendimento – elas se concentram no que acreditam ser certo e em atuar sobre os aspectos que elas consideram relevantes.

Infelizmente, o número excessivo de órgãos governamentais e o grande número de organizações sem fins lucrativos que eles financiam resultaram no afastamento desse foco de atenção no cliente. A distância entre os prestadores de serviços – os órgãos do governo e as organizações sem fins lucrativos trabalhando em conjunto – e as necessidades da população é excessivamente grande. Esses órgãos se tornaram burocráticos e excessivamente centralizados. Conheço, por experiência própria na área de emprego e educação para os jovens em Nova York e Boston, as dimensões desse problema nos Estados Unidos – que existe também na área do atendimento à saúde e outros serviços sociais.

Em certa medida, essa burocratização é inevitável – os órgãos do governo e as grandes organizações prestadoras de serviços têm necessidade de procedimentos formais e burocráticos que tornem possível a atuação em larga escala. Sobretudo o público (com relação ao governo) e os doadores (no caso das organizações sem fins lucrativos) exigem que se prestem contas do emprego dos recursos.

Brian O'Connell descreveu essa tensão da seguinte forma: “Queremos serviços e sistemas que sejam administráveis, coordenáveis e sujeitos à prestação de contas, e isso constantemente nos conduz rumo à centralização ... Embora possamos estar emocional e intelectualmente comprometidos com a dispersão da autoridade, esse compromisso sofre o desafio das realidades do cotidiano e nossos próprios desejos em conflito”.

Temos conhecimento de que muitas das empresas de sucesso tiveram êxito, ao conseguir enfrentar o desafio de combinar o tamanho com o foco de atenção no cliente – elas oferecem serviços excelentes para milhares, ou mesmo milhões, de clientes. Se o tipo de abordagem empresarial que torna possível atender com eficiência as necessidades dos clientes em larga escala pudesse ser combinado com o aspecto do atendimento benéfico presente em muitos dos pequenos grupos sem fins lucrativos, o resultado seria uma prestação de serviços melhor, mais sensível às necessidades do cliente, tanto no caso das organizações sem fins lucrativos quanto no dos órgãos governamentais.

## CONSEGUINDO O MELHOR EQUILÍBRIO NAS ATIVIDADES E PAPÉIS ENTRE OS SETORES

Diante das estreitas relações entre o governo e o setor sem fins lucrativos e ante os dois tipos de tensão que mencionei acima, qual seria então o melhor equilíbrio nas atividades e papéis entre os três setores – o empresarial, o governamental e o sem fins lucrativos?

Acredito que atingir o correto equilíbrio na prestação de qualquer serviço específico é uma questão basicamente local e de contexto. Apenas para dar um exemplo, mencionei acima o enorme papel das organizações sem fins lucrativos no atendimento à saúde nos Estados Unidos. Na França, em contrapartida, o setor sem fins lucrativos desempenha um papel muito menor: por razões culturais e históricas, o atendimento à saúde é uma questão de responsabilidade principalmente do governo.

Assim, para os que buscam o melhor equilíbrio entre os setores e que gostariam de entender como o setor sem fins lucrativos poderia servir e auxiliar o trabalho do governo, em qualquer país ou setor, é necessário responder a dois conjuntos de questões relativas ao contexto específico.

O primeiro conjunto de questões refere-se às próprias organizações sem fins lucrativos:

- Quais são as organizações sem fins lucrativos que existem nesse setor? Qual a sua capacidade? Sua atuação poderia ser ampliada caso fosse necessário?
- Qual o custo de seus serviços? E, mais importante, como uma atuação mais ampla poderia ser financiada e equipada com funcionários?

Uma das grandes dificuldades da década de 1980 nos Estados Unidos foi a atitude contraditória da administração Reagan em relação às atividades sem fins lucrativos, que repercutiu numa atenção inadequada a essas questões. De um lado, essa administração queria incentivar a ação dos cidadãos através das organizações sem fins lucrativos, com o objetivo de reduzir os gastos do governo. Mas, ao mesmo tempo, os recursos do governo federal destinados às organizações sem fins lucrativos foram reduzidos na maioria das esferas, exceto na da saúde, e foram feitas diversas tentativas para limitar as deduções de impostos relativas às contribuições beneficentes. A consequência disso foi um maior ônus sobre o setor e uma redução em sua capacidade, com sérios custos sociais que subsistem até hoje. Isso mostra claramente que a administração não conseguiu responder adequadamente à questão de como financiar o setor sem fins lucrativos.

O segundo grupo de questões refere-se aos outros setores – empresas e governo – e como os diversos componentes da sociedade trabalham em conjunto:

- Que órgãos do governo estão atuando na área? Quais são suas funções específicas? Quais os custos de suas atividades?
- O setor privado tem um papel a desempenhar? Ele pode oferecer recursos ou apoio técnico? O serviço poderá ser prestado com maior eficiência ou com maior eficácia no uso dos recursos, se for oferecido como um serviço com fins lucrativos?
- Como seria possível chegar a acordos na sociedade para se obter uma melhor divisão do trabalho e da cooperação em torno de uma determinada questão, tarefa ou necessidade? Quais os mecanismos existentes para transformar esses acordos em ação?

Afirmar que as respostas a essas questões dependiam de circunstâncias locais. Mas, e quanto à questão mais fundamental de se identificar os papéis subjacentes do Estado, do setor sem fins lucrativos e da empresa privada? Arriscarei ser aqui um tanto genérica demais, ao afirmar que esses papéis são aproximadamente os mesmos em todas as sociedades modernas. Em termos básicos, o papel do Estado é garantir o bem-estar de seus cidadãos. O papel do setor empresarial é produzir riquezas. E o papel do setor sem fins lucrativos é tornar possível a manifestação dos interesses e necessidades do cidadão.

As sociedades modernas constituem-se uma diversidade cada vez maior, e a enorme vitalidade que o setor sem fins lucrativos traz à vida americana está no fato de que ele mobiliza essa diversidade e torna possível sua manifestação. Num nível mais amplo, essa manifestação consiste no modo como os clientes dos programas do governo e das organizações sem fins lucrativos tornam conhecidas as suas necessidades. Como o governo do Brasil, da mesma forma que os governos em todo o mundo, está buscando se reinventar como uma instituição mais eficiente e sensível às necessidades da população, a aceitação, o cultivo e até mesmo a exigência de que essa diversidade se manifeste por meio do setor sem fins lucrativos, embora às vezes um tormento constante para o governo, é, no entanto, essencial para uma sociedade saudável e democrática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GRAY, T., HEFFRON, S., AARON, J. (1997) The United States of America, In: *The New Civic Atlas: Profiles of Civil Society in 60 Countries*. Washington: Civicus.
- HODGKINSON, V. et al. (1996) *Nonprofit Almanac 1996-1997: Dimensions of the Independent Sector*. San Francisco: Josey-Bass Publishers.

- KEATING, M. (1994) North America's Independent Sector. In: OLIVEIRA, M. D. de, TANDON, R. (coords.) *Citizens Strengthening Global Civil Society* Washington: Civicus.
- MELLENDEZ, S. (1995) Advocates for the Public Good, *The Washington Post*, v.31 jul.
- O'CONNELL, B. (1994) *People Power: Service, Empowerment and Employment*. New York: The Foundation Center.
- SALAMON, L. M. (1992) *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: The Foundation Center.
- TOCQUEVILLE, A. de. (1981) *Democracy in America*. New York: McGraw-Hill Text.

## 20 EXEMPLOS DE PARCERIAS ENTRE SETORES PRIVADO, PÚBLICO E COMUNITÁRIO, EM SEATTLE (EUA)\*

J. GARY LAWRENCE

### SEÇÃO I INTRODUÇÃO

Em qualquer tentativa de determinar os papéis e as responsabilidades que cabem às instituições governamentais, é preciso também perguntar: “Quais são os papéis que cabem aos outros setores da sociedade, o setor da empresa privada e o terceiro setor?” \*\* Tanto o governo quanto o setor privado têm a finalidade de atender às necessidades do público. Ambos os setores dependem da aceitação do terceiro setor, para poder subsistir e para obter a receita necessária para manter suas atividades de prestação de serviços. Além disso, os setores público e privado dependem um do outro para a obtenção de recursos, infra-estrutura e segurança. Cada setor tem diversos papéis, responsabilidades e relações que entram em cena, de acordo com as circunstâncias que envolvem uma determinada questão.

Não tenho a pretensão de compreender a multiplicidade de relações existentes em Seattle. Existem tantas variáveis produzindo a mescla de circunstâncias que envolvem um determinado tema, que qualquer tentativa de previsão é absurda. Estou menos ainda preparado para sugerir o tipo “certo” de relações

---

\* Tradução: Maria Clara Cescato.

\*\* Em conformidade com a tradição norte-americana, o autor utiliza neste artigo a expressão *community sector* ou simplesmente *community*, que poderíamos traduzir como “setor comunitário” ou “comunidade”. Adotamos, contudo, a expressão “terceiro setor”, equivalente àquelas, e mais comum no Brasil. (N. T.)



entre esses setores no caso de outras sociedades, dadas as diferenças existentes em termos de cultura, tradições e sistema judiciário. Assim, em vez de sugerir normas gerais para serem seguidas, este texto:

- apresentará, rapidamente, três estudos de casos de parcerias entre o setor público, o setor privado e o terceiro setor em Seattle e
- extrairá, resumidamente, algumas conclusões sobre as lições gerais a serem tiradas desses casos.

Antes de começar, gostaria de fazer uma observação de advertência ao leitor quanto às leis, tradições e condições na região Noroeste do Pacífico, nos Estados Unidos, que formam o contexto de nossas parcerias. Com relação à legislação nos Estados Unidos, cada estado tem sua própria constituição. A constituição do estado deve ser compatível com a constituição federal e com a Declaração de Direitos, mas existe muita flexibilidade com relação a questões não expressamente mencionadas nos documentos federais. O Estado de Washington tem uma das poucas constituições que proíbem o uso de dinheiro público para beneficiar qualquer interesse privado, exceto no caso de pessoas pobres e/ou em situação vulnerável. É inconstitucional, para o estado ou órgãos governamentais dentro do estado, o uso de recursos públicos para beneficiar uma determinada empresa privada. A Constituição do Estado de Washington também dá ao governo do estado o poder de determinar as funções das cidades. Se uma cidade deseja assumir um novo papel, ela deve obter a permissão do estado.

Com relação às tradições, nos Estados Unidos, em geral, e na região Noroeste do Pacífico, em particular, é uma tradição as empresas gastarem uma parcela de suas receitas de modo a beneficiar a população pobre, vulnerável, ou a comunidade em geral. A maior parte dos museus, teatros, espaços urbanos ao ar livre, equipamentos e instalações para os artistas, projetos educacionais inovadores etc. é paga com recursos provenientes de doações de cidadãos ou empresas. São inúmeros os exemplos em Seattle. Paul Allen (o co-fundador da Microsoft) doou no ano passado dez milhões de dólares para a Universidade de Washington, para ampliação da biblioteca da graduação, e sessenta milhões para a cidade, para a criação de um novo museu dedicado à educação musical de crianças. A família Gates (o outro co-fundador da Microsoft) está gastando duzentos milhões de dólares com a instalação de computadores e conexões da Internet nas bibliotecas escolares dos bairros mais pobres dos Estados Unidos. Além desses exemplos extremos, um dos bancos de Seattle se aliou a uma rede de mercearias, com a finalidade de organizar e realizar campanhas para o levantamento de fundos de amparo a vítimas de HIV/AIDS. Sua contribuição foi conceder licença remunerada a alguns de seus funcionários, para que se encarregassem da organização. Muitas das empresas de menor

porte pagam o material de limpeza e os recipientes para o lixo, em apoio ao trabalho dos voluntários da vizinhança na limpeza de seus bairros. Esforços desse tipo são considerados normais e corriqueiros e as empresas realizam competições amistosas para ver quem consegue retribuir melhor à comunidade. Os governos incentivam essa tradição, reduzindo os impostos para as empresas que dão apoio à comunidade.

Com relação às condições, é importante ter em mente que Seattle é uma cidade muito rica. Quando as empresas são prósperas, é muito mais fácil para elas fazer parceria com o governo e a comunidade. No entanto, mesmo as empresas que não são tão prósperas quanto a Boeing, a Microsoft e seus pares encontram formas de dar sua contribuição. Elas o fazem numa dimensão menor, mas seu efeito cumulativo é grande.

Uma outra circunstância importante é o modo como está distribuído o poder político. Seattle tem uma tradição de transferência do poder para as comunidades locais, em vez de retê-lo de modo ciumento. As organizações de bairro constituem forças políticas poderosas, que valorizam suas identidades individuais e a capacidade de elas próprias resolverem os problemas, em vez de dependerem do governo. Boa parte da energia que sustenta a formação de parcerias entre o terceiro setor, o setor público e o setor privado tem origem nas comunidades locais, que nunca se sentem obrigadas a pedir permissão ao governo para resolver um determinado problema. Em parte, são os níveis de instrução na cidade que alimentam a ação dos movimentos de bairro. Mais da metade da população adulta de Seattle tem formação universitária. A maior parte de nossos cidadãos e líderes empresariais tem a convicção de ser muito mais esperta que o governo da cidade.

## SEÇÃO 2

### TRÊS EXEMPLOS DE PARCERIAS ALICERÇADAS NO TERCEIRO SETOR

#### I Projeto de prioridades ambientais

##### Problema

Apesar da reputação de Seattle quanto à alta qualidade da administração de questões ambientais, havia uma série de problemas no fim da década de 1980 e início da de 1990. Os tipos de problema ambiental mais evidentes, como a presença de resíduos no ar, o vazamento de toxinas na água, o refluxo do sistema de esgoto para os lagos e o despejo clandestino de lixo, haviam sido resolvidos. No entanto, alguns problemas previstos ou que estavam progredin-

do, como a deterioração da qualidade do ar e da água, decorrente do uso do automóvel, a distribuição pouco equitativa dos riscos ambientais, os efeitos da urbanização na propagação natural do salmão e os riscos para a saúde devidos à má qualidade do ar em ambientes fechados, continuavam existindo.

Além disso, as instituições responsáveis por diversos tópicos da agenda ambiental e de saúde pública tinham excelentes administradores, considerados individualmente, que, no entanto, tinham dificuldades em coordenar sua atuação. A cidade de Seattle (prefeito e câmara de vereadores) chegou à conclusão de que teríamos poucas chances de lidar com eficácia com essa segunda geração de problemas ambientais, a menos que fossem enfrentadas cinco questões institucionais básicas, que eram:

1 A ausência de prioridades ambientais claras, que tivessem como fundamento uma sólida base científica, a capacidade da população de percebê-lo e as limitações orçamentárias.

2 A ausência de uma ação coordenada e coerente entre os órgãos de governo (federal, estaduais, regionais e locais), e neles próprios internamente, que se responsabilizasse pelos programas ambientais e por seu controle.

3 A aceleração do impacto ambiental provocado pelo crescimento, à medida que as reservas ecológicas começassem a se esgotar.

4 A lentidão com que as burocracias se adaptavam à pressão cada vez maior em favor do envolvimento do cidadão em questões tradicionalmente da responsabilidade de especialistas e cientistas.

5 A pressão cada vez maior pela transferência dos custos da administração e da mitigação dos problemas ambientais para o governo da cidade.

A administração dos problemas ambientais era um tema importante para as lideranças políticas de Seattle. Era um tema politicamente importante, porque parcelas amplas e diversificadas do eleitorado costumam culpar os representantes locais eleitos, caso não seja feita a preservação do ambiente natural que faz de Seattle um lugar excelente e saudável para se viver. Era economicamente importante porque, de acordo com diversos estudos, a qualidade ambiental de Seattle é sua mais importante vantagem competitiva na economia nacional e global. E, para a maior parte das lideranças, era importante em termos pessoais. A maioria delas era nascida em outras partes dos Estados Unidos e havia optado por se mudar para Seattle devido ao seu ambiente. Elas tinham um interesse tanto político quanto pessoal.

O prefeito, com o apoio político e orçamentário da câmara de vereadores, estabeleceu que as questões básicas de 2 a 5 (acima) não poderiam ser resolvidas sem que primeiro fosse enfrentada a questão 1. A menos que o governo, as empresas e a comunidade chegassem a uma compreensão em comum e a uma concordância quanto aos problemas mais críticos de saúde humana e do ambiente

natural, era pouco provável que pudéssemos dar um destino a nossos escasos recursos, quer eficiente quer ineficientemente. A menos que o custo relativo, os benefícios e os ônus das diferentes soluções fizessem parte dessa compreensão em comum, não seria possível desenvolver soluções politicamente viáveis.

## Método

Como quase sempre acontece em Seattle, dadas as nossas tradições e as expectativas da população, o prefeito deu início a esse processo, nomeando uma comissão constituída por representantes dos mais variados interesses. O prefeito e alguns de seus principais administradores representavam a cidade. Os ambientalistas estavam representados por organizações como a Audubon Society, a Wilderness Coalition, a Friends of the Earth e a Citizens for Puget Sound. A Faculdade de Ciências Ambientais e Comportamentais representava as Universidades da cidade. Os diretores de programas, os coordenadores e as autoridades na área de saúde representavam outros governos. A Câmara do Comércio e a Neighborhood Business Association, juntamente com representantes da Boeing Corporation, da Weyerhaeuser Timber e as empresas de biotecnologia, representavam os interesses empresariais. Os membros de associações de bairros e grupos de cidadãos reivindicando justiça ambiental representavam os cidadãos. Metade da comissão era constituída por elementos-chave na tomada de decisões sobre questões ambientais de caráter institucional e a outra metade era constituída por membros da comunidade.

A finalidade dessa comissão era “desenvolver um plano de ação ambiental integrado, estabelecer prioridades e desenvolver estratégias de ação holísticas e factíveis”. Ela recebeu um prazo de dezoito meses para completar seu projeto, um orçamento e uma equipe designada pelo Departamento de Planejamento. A comissão tinha total liberdade para escolher como proceder.

A comissão inicialmente criou a Technical Advisory Committee – TAC [Comissão de Consultoria Técnica]. A TAC recebeu a incumbência de avaliar a bibliografia científica e determinar o que de fato era conhecido sobre os problemas ambientais a serem enfrentados. A TAC se subdividiu em quatro equipes, cada uma concentrando-se num aspecto específico: ar, água, terra e meios mistos. As questões ambientais vinculadas ao ar, água e terra são auto-evidentes. Um típico problema de meios mistos ocorre, por exemplo, quando partículas contaminadas presentes no ar se depositam na terra ou na água.

Após o exame dos relatórios e da bibliografia relevante, cada equipe na TAC classificou seus problemas segundo critérios criados pela comissão. Os principais critérios foram:

- as conseqüências econômicas, sociais e de saúde pública que adviriam da não-solução do problema,
- os custos da solução do problema *versus* os benefícios dela derivados, e
- a autoridade ou responsabilidade legal da cidade.

Esses critérios, e outros, foram utilizados na determinação do risco relativo dos problemas estudados por cada equipe. Após cada equipe classificar seus problemas, toda a TAC voltou a se reunir, para classificar os riscos relativos no conjunto das equipes. Tomando como base a avaliação dos riscos relativos e o processo de classificação, elas recomendaram à comissão que a atenção fosse concentrada em quatro problemas:

1 A degradação da qualidade do ar e a emissão de gases que provocam o efeito estufa, associada ao uso de automóveis.

2 A deterioração da qualidade da água, vinculada à circulação urbana, baseada no uso do automóvel.

3 A qualidade do ar em ambientes fechados, associada ao fumo, aos produtos químicos empregados nos materiais de construção e aos produtos químicos usados nos materiais de limpeza.

4 A perda de vegetação e de espaços ao ar livre no ambiente urbano.

Após receber as recomendações da TAC, a comissão realizou um debate interno sobre a qualidade da análise e a viabilidade política das conclusões e recomendações. Foi feita uma tentativa de subir, em termos relativos, determinadas questões na ordem classificatória, tomando-se como base os interesses específicos dos indivíduos, mas, de modo geral, a classificação da TAC formou a base das recomendações da comissão que deveriam constituir o ponto de partida para se dar início a uma ação.

Além de recomendar estratégias específicas, a comissão também recomendou que os resultados encontrados pelo Environmental Priorities Project – EPP [Projeto de Prioridades Ambientais] constituíssem a base para o desenvolvimento de um novo plano de ampla abrangência para a cidade. O prefeito e a câmara de vereadores acolheram essa orientação. O plano de ampla abrangência da cidade – “Toward a Sustainable Seattle” [“Rumo a uma Seattle Sustentável”] – concentra-se em torno da redução das viagens de veículos, das técnicas de construção sustentáveis e do aumento do espaço ao ar livre, acompanhando o crescimento da cidade.

## Conclusões

A necessidade da cidade de Seattle de um procedimento científico e mais bem informado, por meio do qual estabelecer um conjunto de prioridades

ambientais, foi bem atendida por esse projeto. No entanto, houve algumas limitações.

Uma das principais limitações provinha do fato de que, na determinação da opinião pública, muitas vezes os mitos têm mais força que os fatos. Um exemplo disso está na preocupação de nossos cidadãos quanto aos efeitos sobre a saúde, das transmissões da voz e de dados através de microondas. Os melhores dados científicos disponíveis revelam que os riscos para a saúde vinculados a tais transmissões são pequenos. Muitos em Seattle não acreditam no que dizem os cientistas sobre essa questão. Assim, os representantes eleitos ficam divididos entre ouvir os especialistas que classificam os riscos como baixos e ouvir seus eleitores. Essa é uma escolha difícil. Eles devem estabelecer as prioridades de investimento com base na classificação dos riscos relativos elaborada pelos cientistas, ou devem investir menos nos riscos maiores, para poder atender a questões de baixo risco, mas de grande impacto emocional sobre seus eleitores?

Nas democracias, a eficácia da análise comparativa de riscos ambientais como base para a definição de políticas públicas e de prioridades nos investimentos depende da capacidade da população de incorporar a ciência à sua visão do mundo. Quando o mito é o modo predominante de a população determinar a relação de causa e efeito, é muito pouco provável que esse dispositivo funcione. Nessas circunstâncias, os investimentos na educação da população podem ser a chave para se conseguir fazer investimentos adequados na qualidade ambiental.

O Environmental Priorities Project funcionou bem em Seattle, em parte porque a população tem alto nível de instrução e é menos suscetível a visões alarmistas pouco fundamentadas. Também funcionou devido ao modo como as conclusões foram incorporadas ao planejamento de ampla abrangência, onde foi possível ligar causa a efeito em ambientes concretos, como residências e conjuntos de bairros.

## 2 A “Aliança para o Desenvolvimento do Comércio da Grande Seattle”

### Problema

Dentre os cinquenta estados dos Estados Unidos, a economia do Estado de Washington é a que mais depende do comércio. Isso vale tanto para o comércio nacional quanto para o internacional. Na área da Grande Seattle, aproximadamente 60% da população e 70% dos empregos dependem do comércio.

Os portos marítimos de Puget Sound estão situados 24 horas mais próximos do Japão, Coréia, Taiwan e norte da China que qualquer outro porto dos

Estados Unidos. Essa vantagem, aliada às operações modernas com *containers*, aos bons serviços das ferrovias, rodovias e telecomunicações, torna possível a rápida chegada das importações a Chicago e aos principais mercados da costa leste. Aviões de alto desempenho tornam possível o frete e o serviço de passageiros sem escalas até os principais mercados europeus, tornando muito mais fácil a importação e a exportação. A produção agrícola do estado (maçãs, trigo, vegetais, madeira e carne bovina) é altamente aceita nos mercados da Ásia e do Oriente Médio. Nossa indústria de produtos básicos (como a Boeing) e nossos três setores em desenvolvimento mais acelerado: a biotecnologia, a alta tecnologia (como a Microsoft e a AT&T Cellular) e a tecnologia ambiental contribuem de modo fundamental para a balança comercial da economia dos Estados Unidos.

Além de nossa localização e do desenvolvimento nos setores econômicos dependentes do comércio, temos uma predisposição decorrente de nossa herança cultural a um relacionamento com a Europa, a Ásia e, cada vez mais, com a América Latina. Os fundadores de Seattle eram ingleses, mas a maioria de seus imigrantes era formada por escandinavos e holandeses. A segunda onda de imigração foi japonesa e chinesa. A terceira foi constituída por imigrantes provenientes do sudeste da Ásia, do Leste europeu e principalmente do México, da América Central e do Peru. A maioria das pessoas que residem em Seattle tem membros de suas famílias em outros países. Existem 89 diferentes línguas e dialetos falados nas escolas públicas de Seattle. Esses elos culturais sempre constituíram uma via para o comércio.

Na década de 1980, a comunidade empresarial dos Estados Unidos saiu de sua letargia e reconheceu que precisava ter mais competitividade na economia global. Ao mesmo tempo, surgia em meio à população em geral um movimento político que salientava dois dos princípios fundadores da nação, o paroquialismo (controle local) e o isolacionismo (a convicção de que os envolvimento com o exterior punham em risco a segurança nacional). Esses ideais em conflito, o globalismo econômico, o isolacionismo nacional e, no interior da nação, o paroquialismo das comunidades foram identificados pela Câmara do Comércio da Grande Seattle como podendo potencialmente desestabilizar a economia dependente do comércio da área da Grande Seattle.

A Câmara concluiu que o paroquialismo era a principal barreira ao envolvimento de uma ampla parcela da população no diálogo relativo aos perigos do isolacionismo e à importância de uma participação livre de barreiras na economia global. Enquanto os interesses favoráveis ao comércio permanecessem fragmentados (outra forma de paroquialismo) ou se combatendo mutuamente, haveria pouca possibilidade de que tal diálogo ocorresse. A Câmara passou a tomar medidas que favorecessem a solução do problema da fragmentação dos interesses comerciais, para que os benefícios do comércio para uma economia regional saudável ficassem claros.

## Método

Durante alguns anos, a Câmara de Comércio estivera atuando num projeto bem-sucedido, a Inter-City Visit [Visita Entre-Cidades], realizada anualmente. Nesse projeto, cerca de 45 líderes de comunidades, representando o governo, as empresas, as associações empresariais, as associações de bairro, os ativistas sociais, os ativistas ambientais, os líderes religiosos e a mídia local, viajavam para uma outra cidade norte-americana por três ou quatro dias para, juntos, tomarem conhecimento das inovações e abordagens que poderiam beneficiar Seattle. Um benefício não previsto dessas viagens foram os relacionamentos pessoais, a formação de equipes e as concepções em comum que se desenvolveram entre os participantes.

A primeira medida tomada pela câmara, quanto a uma aliança comercial, foi incluir cidades européias e asiáticas no itinerário da Inter-City Visit. A primeira visita internacional incluiu Roterdã, na Holanda, devido à sua bem-sucedida aliança para o comércio local e portuário, e Stuttgart, na Alemanha, para estudar o sistema alemão de educação profissionalizante. A seguinte foi Kobe, no Japão, para estudo do sistema portuário e do sistema de governo regional. Deve-se observar que a participação da imprensa independente foi fundamental para o sucesso desse programa. A menos que os repórteres estivessem convencidos da importância dessas viagens, era muito provável que eles as criticassem como desperdício de recursos públicos. Isso teria tornado politicamente impossível a participação dos representantes dos governos locais.

Embora essas visitas entre as cidades fossem muito úteis, elas tinham suas limitações com relação à meta de criar uma integração maior entre as organizações e os interesses comerciais. Dada a amplitude dos tópicos que os participantes desejavam incluir, tais como cultura, artes, serviços humanitários, educação etc., não era possível concentrar a atenção especificamente sobre o aspecto do comércio. Dessa forma, no final da década de 1980, um pequeno grupo de representantes das empresas, do governo e dos trabalhadores desenvolveu uma proposta para que a câmara assumisse um novo projeto, a The Trade Development Alliance of Greater Seattle – TDA [Aliança para o Desenvolvimento Comercial da Grande Seattle]. A finalidade da TDA é promover a região como um dos principais centros comerciais, regiões de turismo e vias de acesso da América do Norte. O foco de atenção concentrava-se na região e não tanto em alguma jurisdição específica. Constituíam a TDA o governo de King County metropolitano, o governo de Snohomish County, a cidade de Seattle, o porto de Seattle, a central de trabalhadores de King County e a Câmara do Comércio da Grande Seattle. Além desses membros fundadores, participam agora, como membros, 190 empresas, outras unidades do governo, a Universidade de Washington e as organizações de cidadãos. A TDA é coordena-



nada por uma diretoria, constituída por dezenove membros, e por um conselho consultivo, constituído por sessenta membros. Existe um corpo permanente de funcionários, contratados e pagos com as taxas de contribuição dos membros.

Os programas incluem a hospedagem de missões comerciais recebidas na região, a realização de missões comerciais fora da região, a publicação de livros, artigos e outros materiais para educação pública, o funcionamento de um centro de mídia para a mídia estrangeira, a participação nos debates regionais sobre políticas públicas e uma série de outros serviços para os membros e para a comunidade. No outono de 1997, a Aliança visitou o Chile, a Argentina e o Brasil.

A fundação da TDA é o resultado das concessões recíprocas dos diversos interesses, com visões diferentes sobre o comércio. Para a comunidade empresarial, o aumento da atividade econômica é um bem não-qualificado. Uma vez que o comércio é um fator fundamental da atividade econômica, ele também é um bem, e é necessário. O governo está interessado na atividade econômica como meio de atingir outras prioridades, como a qualidade de vida, a segurança pública etc. Seu interesse no comércio está em seu potencial para a expansão da base de cobrança de impostos ou para a transferência de impostos dos indivíduos para as operações comerciais. Ele também vê o comércio como uma atividade econômica que não contribui muito para a degradação do meio ambiente local. Os trabalhadores vêem o comércio como trazendo benefícios e problemas, dependendo de como ele é administrado. Se a atividade comercial cria empregos, ela é boa. Se, em consequência do comércio, os empregos são exportados para outros países, ela não é assim tão boa.

O desafio a ser enfrentado para manter a coalizão da TDA está em manter o foco de atenção sobre uma expansão do comércio capaz de trazer benefícios, ao mesmo tempo para as empresas, para o governo e para os trabalhadores. Por exemplo, tem sido dada ênfase à importação de componentes para serem montados aqui, em vez de se importar os produtos prontos, que não fazem mais que atravessar nossas instalações para venda em alguma outra parte.

## Conclusões

A criação da Trade Development Alliance conseguiu resolver o conflito entre nosso desejo de vender produtos, onde quer que haja mercados, e nosso desejo de permanecer isolados e não nos submetemos a decisões tomadas por outros? Não, ela não resolveu. Ela, no entanto, tornou possível a criação, no interior da região da Grande Seattle, de uma estrutura de políticas em comum e (em geral) racional com relação à posição que o comércio ocupa em nossa economia e sociedade.

A atuação educativa da aliança sobre o papel que o comércio desempenha na determinação de nossa qualidade de vida e na criação de oportunidades para nossos filhos foi essencial para o desenvolvimento do apoio aos investimentos na infra-estrutura comercial, financiados por recursos públicos (novas instalações portuárias, uma pista adicional no aeroporto etc.). Sem a cooperação nascida de uma compreensão e uma agenda comuns, as disputas entre as organizações comerciais em cooperação teriam desperdiçado tempo e recursos necessários para fazer funcionar uma estratégia comercial. Sem a competição entre as empresas e os trabalhadores, não teria ocorrido a vantagem competitiva decorrente do aumento da eficiência, confiança e baixos custos.

O desenvolvimento econômico e as concessões recíprocas entre os vários setores aumentaram, à medida que eles foram aprendendo mais uns sobre os outros, de tal forma que a suspeita foi sendo substituída pela confiança. No entanto, a confiança que se formou entre o governo, as empresas e os trabalhadores tem constituído base para suspeitas em meio a uma série de outros setores da sociedade.

Um exemplo dessa desconfiança encontra-se entre os defensores (como eu) do desenvolvimento sustentável. Nos Estados Unidos, freqüentemente lidamos com o desenvolvimento econômico como um fim legítimo em si mesmo. Nós nem sempre reconhecemos que o desenvolvimento econômico, assim como a administração do meio ambiente e o desenvolvimento urbano não são fins em si mesmos, mas meios para atingir um futuro escolhido para cada indivíduo. Nós, em geral, ignoramos as conseqüências ecológicas de uma estratégia dependente do comércio na qual os produtos de que dependemos chegam a nós com um alto custo ambiental e de transporte. Nós também não gastamos muito tempo pensando nos potenciais custos econômicos, sociais e culturais que se acumulam nos países em que tentamos vender os atributos de nosso estilo de vida não-sustentável. A aliança está tratando com sucesso de um dos problemas que ela própria definiu. Mas, ao fazê-lo, ela ignora o potencial de exacerbação de problemas globais mais amplos.

### 3 *A Seattle Jobs Initiative*

#### Problema

Em Seattle, assim como na maioria de outras localidades, a distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não tem sido equitativa. Um pequeno segmento da sociedade conseguiu acumular uma enorme riqueza.

Uma boa parcela de habitantes, especialmente os proprietários de imóveis, se beneficiou com os salários maiores em campos onde há grande competição e com a valorização do preço da terra e da habitação, na medida em que a oferta de moradias não conseguiu acompanhar a crescente demanda. Os pobres foram mais prejudicados que beneficiados. Eles se tornaram relativamente mais pobres, na medida em que os gastos com alimentação, saúde, habitação e outras despesas se elevaram, repercutindo o maior poder aquisitivo dos dois outros grupos.

Apesar da taxa de desemprego ser muito baixa e da existência de uma escassez de mão-de-obra para o atendimento das demandas de uma economia em expansão, o desemprego e o emprego com níveis salariais insuficientes para sustentar uma família são comuns em certas partes de Seattle. Durante boa parte da história dos Estados Unidos, a raça foi um fator que permitia um bom prognóstico da classe econômica. Isso não é mais tão verdadeiro hoje em dia. Agora, fatores mais relevantes na previsão da pobreza podem ser a carência de instrução e a ausência de pessoas legitimamente bem-sucedidas nos meios mais pobres, espelhando-se nas quais as crianças de famílias pobres possam modelar seu comportamento.

Tem sido difícil lidar com o problema da pobreza na maioria das culturas e em quase todas as formas de governo. Esse tem sido um problema refratário a todos os tipos de abordagem nos Estados Unidos. Nos sistemas apoiados no mercado, deve-se aceitar, é o que nos dizem, que haverá vencedores e perdedores. No entanto, quando são sempre os mesmos grupos que perdem, parece provável que o “jogo” é injusto.

No início da década de 1990, estava claro que o “jogo” era injusto em Seattle. Também estava claro que a tendência era piorar. Devido ao aumento crescente da força política dos conservadores em matéria social no governo estadual, a assistência pública aos pobres estava sendo suprimida, exceto nos casos de indivíduos física ou mentalmente incapacitados para o trabalho. Muitos dos que não estavam preparados social ou educacionalmente para competir por empregos estavam para ficar sem o apoio financeiro que recebiam.

Seattle teria de encontrar um novo e melhor modo de preparar as pessoas para passar do apoio do serviço social para o trabalho remunerado. Tinha de ser assim, pois a cidade não teria recursos para financiar os programas de assistência social que anteriormente eram pagos pelo Estado de Washington. Cerca de onze mil adultos e dezoito mil crianças dependentes estavam para perder a pequena renda que recebiam. Alguns eram dependentes de drogas, alguns tinham pouca instrução formal, e alguns não falavam inglês. Muitos deles tinham múltiplos problemas. Todos precisavam de um preparo antes de poder aceder à força de trabalho.

## Método

A cidade de Seattle reconhecia que não poderia sozinha projetar, financiar e administrar uma nova iniciativa para passar os cronicamente desempregados para empregos permanentes e adequadamente pagos. Eram necessários parceiros nesse empreendimento e cada parceiro deveria encontrar algum benefício em sua cooperação. Os empregadores do setor privado, em especial, deveriam sentir que toda mudança deveria trazer benefícios a seus interesses. A menos que o programa beneficiasse tanto os empregadores quanto os que necessitavam de emprego, nenhum deles encontraria motivos para sua participação. E como a maioria dos novos empregos estava sendo criada no setor privado, sua não-participação teria acabado com o projeto.

Com o apoio da cidade, diversas organizações institucionais ou alicerçadas na comunidade já vinham trabalhando em certos aspectos do problema. Normalmente as organizações envolvidas tendiam a competir entre si mais que a cooperar. O sistema existente era fragmentado, oferecia poucos serviços de apoio contínuo para empregadores ou empregados e não encaminhava os indivíduos para programas de treinamento ou outros programas que conduzissem a um emprego permanente com um salário adequado. Mas a infra-estrutura básica de serviços já existia. O primeiro passo era então descobrir um modo de fazer que todas as organizações envolvidas comunicassem e cooperassem entre si.

Como freqüentemente acontece, o interesse pessoal acabou se revelando como a chave para a cooperação. Neste caso, em particular, o catalisador da aglutinação em torno do interesse pessoal das organizações foi o governo da cidade, a organização que tinha mais interesses em jogo. À medida que as fontes de recursos do governo iam diminuindo, a cidade foi deixando claro que seus recursos somente estariam disponíveis para os esforços em cooperação. Incluído nesses recursos estava o dinheiro concedido por uma fundação nacional, destinado exclusivamente ao desenvolvimento de um novo modelo de prestação de serviços, alicerçado na parceria entre organizações públicas, privadas e não-governamentais.

Foi o reconhecimento de que nem as necessidades de seus beneficiários poderiam ser atendidas nem suas organizações independentes poderiam sobreviver sem a integração e a cooperação que aglutinou os seguintes grupos de apoio, cada qual reivindicando o melhor para seus beneficiários:

- o das empresas (que precisavam de empregados confiáveis, a um custo mais baixo em termos de recrutamento e treinamento),
- o das instituições educacionais profissionalizantes (que precisavam de um fluxo seguro de recursos),

- o dos trabalhadores (que buscavam novos membros e queriam evitar o aumento do emprego não-sindicalizado),
- o das fundações (que desejam contribuir com a solução de problemas reais),
- o das organizações de serviço social não-governamentais (que esperam que partes do programa sejam controladas pela comunidade),
- o das outras jurisdições (que querem se assegurar de que Seattle não está tentando transferir o problema para elas),
- o da cidade de Seattle (que deseja resolver o problema sem drenar os cofres públicos) e
- o da população que precisa de emprego (que em sua maioria deseja uma oportunidade de trabalhar e ser produtiva).

Esses interesses se uniram durante um período de dezoito meses, para criar uma abordagem ampla, estratégica e sistemática, com a finalidade de atender as necessidades das empresas locais, que estavam em busca de trabalhadores qualificados, e as necessidades dos indivíduos com baixa renda, que buscavam um emprego permanente com um salário adequado.

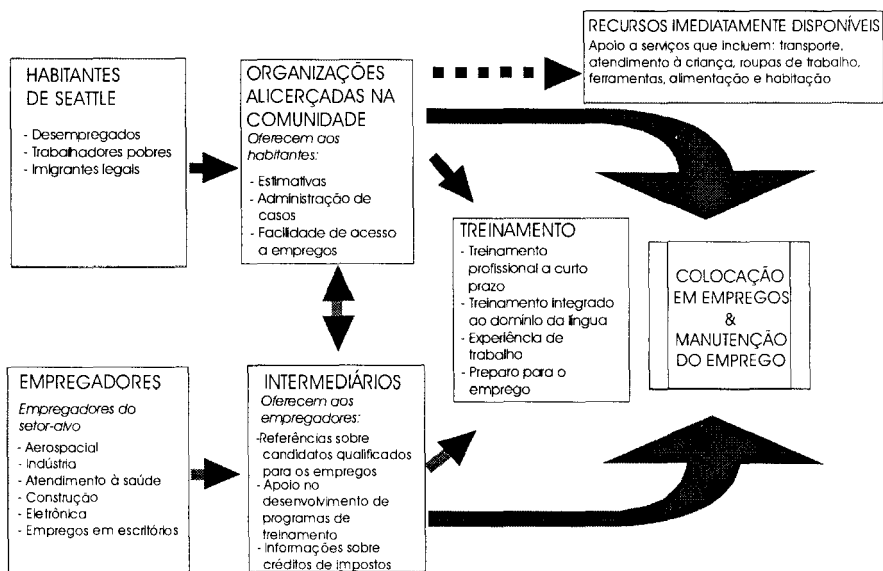
A luta para se chegar a um acordo quanto à base ideológica, às estratégias e aos sistemas de administração do programa foi difícil. Alguns pensavam que estava sendo dada excessiva ênfase às necessidades dos empregadores e muito pouca atenção às necessidades dos trabalhadores. Havia uma série de barreiras legais e reguladoras que deveriam ser derrubadas para que fosse possível a integração dos recursos. Muitos dos membros da comunidade achavam que a voz dos indivíduos estava sendo abafada pela voz das instituições. No final, entretanto, pressionados pelo caráter imediato do problema, pela admissão de que o velho modo de atuação não estava funcionando e pelo reconhecimento de que os recursos não estariam disponíveis fora do novo modelo alicerçado na cooperação, eles terminaram por encontrar um acordo viável.

O modelo apresentado a seguir é o que melhor representa o sistema criado, que está agora sendo implantado.

Esse modelo se concentra em torno da distribuição das responsabilidades entre:

- os indivíduos que estão recebendo ajuda,
- as organizações comunitárias mais aptas a atuar nas comunidades e núcleos de bairros,
- os empregadores, dispostos a permitir que a Jobs Initiative faça o recrutamento para certos trabalhos,
- o sistema de educação profissionalizante, que treina as pessoas para esses trabalhos,

- o governo da cidade, que levanta os recursos e administra o programa,
- os governos estadual e federal, que estão dispostos a modificar seus dispositivos legais para que esse novo modelo possa funcionar e
- as outras organizações de prestação de serviços (sistema de transporte coletivo, bancos, serviços de atendimento à saúde, e de moradia, mercearias etc.), que estão dispostas a alterar suas regras e modo de realizar negócios para beneficiar o projeto.



O projeto está agora em andamento. Cerca de mil pessoas foram empregadas, recebendo 8 dólares/hora. Cerca de 80% das pessoas que foram empregadas no início da implantação do projeto ainda estão empregadas. Os esforços da Seattle Jobs Initiative estão surtindo melhores efeitos do que tudo que já experimentamos, em grande parte devido ao fato de tantas organizações terem vinculado seu próprio sucesso ao bom desempenho do projeto.

O governo da cidade propôs mudanças que transferirão o controle administrativo do projeto do governo municipal para uma diretoria constituída por representantes das organizações envolvidas e por alguns dos beneficiários. O governo municipal considera que seu papel como catalisadora chegou ao seu fim e espera agora que os esforços avancem rumo a uma autonomia na organização.

## Conclusões

O desemprego crônico afasta um importante capital humano da força de trabalho, solapa os recursos da economia e mina a vitalidade da sociedade civil. Há um bom tempo, os departamentos e órgãos governamentais vêm tentando “resolver” o problema do desemprego crônico. Numa grande parte dos casos, a intervenção do governo tem sido fragmentada ou tem se chocado contra os esforços na mesma linha de outros governos ou ONGs. Muitas vezes, a intervenção trata um sintoma do problema em vez de atacar o problema real.

Seattle está tentando ir além das respostas normais dadas a esse problema, rumo a um sistema que crie incentivos para a cooperação entre os diferentes grupos, crie incentivos para a participação do empregador, elimine para os beneficiários as barreiras sociais e educacionais e crie oportunidades reais para o acesso a empregos que ofereçam salários adequados.

Para fazer a transferência para o novo sistema, uma série de indivíduos e organizações do setor público, privado e do terceiro setor teve de abandonar o controle independente de seus recursos e o controle sobre a administração interna. Enquanto a situação vigente continuasse a ser considerada uma alternativa real à mudança do sistema, era muito provável que as instituições e indivíduos resistissem à mudança. O papel da cidade de Seattle foi o de reconhecer que as circunstâncias que estavam além de seu controle tornavam impossível a continuidade da situação vigente, qualquer que fosse a inércia burocrática. Mais ainda, ela reconhecia que a necessidade de mudança criava a oportunidade de tornar o sistema mais eficiente, eficaz e inclusivo.

Para aproveitar essa oportunidade, também o papel da burocracia teria de ser mudado. Embora a cidade controlasse os recursos, para criar um sistema que funcionasse a longo prazo, era necessário que a cidade abandonasse uma parcela de seu poder. Ela teria de transferir poder às organizações comunitárias, a outros órgãos governamentais, ao setor privado e aos beneficiários, para que ajudassem a planejar e operar o sistema. O preço da transferência de poder era a cooperação.

Vai levar algum tempo até que se possa avaliar se a mudança realmente funcionou. A curto prazo, ela parece ter sido um sucesso. Algumas pessoas, que costumavam receber apoio financeiro de instituições públicas, estão agora abrindo seu caminho na economia privada. Alguns empregadores, que não se arriscariam a contratar pessoas sem experiência de trabalho, agora se beneficiam com a presença dessas pessoas em suas empresas. Algumas crianças, que não tinham acesso a pessoas com empregos remunerados que pudessem servir como modelos de papéis em que se espelhar, agora conhecem o valor do trabalho. Essas metas foram atingidas com menores custos para o sistema, do que

no caso do sistema fragmentado. Há boas chances de que o projeto continue a ter êxito, pois há um grande número de indivíduos e organizações empenhados em seu sucesso.

### SEÇÃO 3 CONCLUSÃO

Ao pesquisar e relatar esses três casos, surgiram alguns temas que podem ser relevantes para a reflexão no Brasil sobre se o país deve reformar e como deve reformar os mecanismos de governo. Esses temas são:

1 Quer o projeto se origine na esfera do governo, do setor privado ou do terceiro setor, os esforços bem-sucedidos têm em seu núcleo um desejo de que a comunidade tenha êxito, e não o desejo de vitória de qualquer um dos participantes individualmente. Nenhum desses esforços poderia ter tido êxito se qualquer um dos setores tivesse tentado obter o sucesso por si só.

2 Em cada um dos casos, os participantes do projeto tiveram de abandonar a idéia de que algum dos setores ou grupos teria a resposta objetivamente “certa”. Em vez disso, eles se concentraram na melhor resposta em torno da qual poderiam chegar a um acordo. Essa atitude é extremamente difícil, quando se é treinado para ser um especialista em uma ou outra disciplina. Parece humilhante ver a própria opinião de especialista modificada por pessoas que não são consideradas como especialistas. No entanto, o único especialista em qualquer vida individual é o próprio indivíduo que a está vivendo. Os especialistas em qualquer comunidade são aqueles cujas vidas são vividas nela. Procurem pensar nisso como a reunião de uma comissão de especialistas, cada qual com algo a acrescentar, e não como uma perda de prestígio pessoal.

3 Quando uma ou mais mudanças institucionais nas relações de poder são propostas, não basta apenas modificar a atribuição de tarefas ou o organograma. O sistema de recompensas também deve mudar. Se não houver mais incentivos para novas atividades e comportamentos do que os existentes para manter a situação vigente, as pessoas não aceitarão a mudança.

4 O governo, em cada um dos casos, teve de partilhar o poder que antes ele detinha sozinho. Isso significou que as lideranças eleitas e os burocratas de alto nível teriam de desenvolver uma tolerância maior à desordem. Em cada um dos casos, e em especial no caso do Environmental Priorities Project, as conclusões alcançadas não foram as que o governo teria obtido sozinho. Por exemplo, o EPP embaraçava o governo municipal, ao expor o emprego de práticas ambientais prejudiciais na execução de algumas das tarefas de respon-



sabilidade dele. Os administradores dos programas e os representantes eleitos não ficaram muito satisfeitos com isso, mas, como a crítica era verdadeira, eles buscaram um meio de mudar essas práticas e de obter os créditos pela mudança.

5 Todos os participantes envolvidos, em especial o governo, tiveram de adotar a idéia de que o poder legítimo resulta da transferência de poder. Em cada caso, antes da definição do problema em termos abrangentes e da determinação dos procedimentos estratégicos, o terceiro setor e o setor empresarial achavam que o único modo de fazer progressos rumo a uma solução que atendesse a suas necessidades individuais seria retirando poder do governo. Quando o governo começou a partilhar o poder, ambos os setores, empresarial e comunitário, se dispuseram a dar mais poder ao governo para que ele tivesse mais poder para partilhar com eles.

Esse fato me faz lembrar de uma fábula africana sobre “A mão do macaco”. Ela relata que um macaco encontrou um pote cheio de doces. O gargalo do pote era largo apenas o suficiente para deixar passar a mão do macaco, de modo que ele enfiou a mão no pote e pegou tantos doces quantos conseguiu segurar. Com a mão cheia de doces, o macaco não conseguia fazê-la passar pelo gargalo estreito. Em vez de soltar uma parte dos doces, ele preferiu manter todos na mão, e assim ficou, até morrer de fome.

O mesmo acontece com o poder. Se as instituições se apegam a ele em demasia, elas perdem sua liberdade de movimento e de adaptação. E num mundo que muda tão rapidamente quanto o nosso, a mobilidade e a adaptabilidade são necessárias para a sobrevivência de qualquer instituição.

\* \* \*

Para maiores informações sobre as parcerias em Seattle, o autor indica:

- Sobre o “Projeto de Prioridades Ambientais”:  
Martha Burke  
Office of Strategic Planning  
City of Seattle  
600 Fourth Avenue  
Seattle, WA 98104  
Tel.: (001) (206) 684 7686  
Fax: (001) (206) 233 0085  
E-mail: martha.burke@ci.seattle.wa.us
- Sobre a “Aliança para o Desenvolvimento do Comércio da Grande Seattle”:  
Alice Gannon-McKinley

Trade Development Alliance of Greater Seattle

1301 Fifth Avenue

Suite 2400

Seattle, WA 98101

Tel.: (001) (206) 389-7301

Fax: (001) (206) 624-5689

E-mail: [aliceg@seattlechamber.com](mailto:aliceg@seattlechamber.com)

Home Page: <http://www.ci.seattle.wa.us/business/tda/tda.htm>