

## 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 seu 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/metade 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 oposicionista 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 reiteirados.<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.