Programa de estudos e pesquisa em reforma do Estado e governança

Coordenação:
profª Sonia Fleury

Sonia Fleury

Diferentes abordagens sobre a reforma do Estado

Uma das mais fortes evidências do fenômeno da globalização, relativa à difusão de informações e à formação de consensos políticos, tem sido a surpreendente unanimidade, alcançada internacionalmente, em torno da necessidade de reformar o Estado para aumentar sua eficiência e reduzir seu tamanho, e ao mesmo tempo torná-lo mais responsável perante a sociedade.

Donald Kettl (1996) chama a atenção para o fato de que essas tendências se tornaram virtualmente universais, não importa quão grandes ou eficientes tenham sido, até então, os Estados que são tomados como objeto de reforma.

Adotando-se o pressuposto enunciado por Nelson Rodrigues, para quem "toda unanimidade é burra", pode-se indagar onde o consenso estaria constituindo um equívoco. Certamente não seria com relação à necessidade de tornar os governos mais eficientes, ágeis, flexíveis e responsáveis.

O problema central também é corretamente apontado na análise de Donald Kettl, para quem cedo ou tarde os reformadores ver-se-ão diante da questão-chave: depois de reduzido, que fazer com o Estado que restou? Em outros termos, o problema central do consensual processo de reforma é que ele tem como base apenas uma crítica ao Estado, *uma teoria negativa, não estando assentado em uma teoria positiva do Estado.*

Uma teoria positiva deveria ser capaz de responder questões fundamentais e que antecedem à reforma, por serem as que lhe dão direcionalidade, tais como: qual o papel do Estado? Qual sua relação com o processo de desenvolvimento? O que é exclusivo do Estado? Qual a relação entre o estatal e o público? Como assegurar a existência de um governo democrático?

No entanto, mesmo que toda a reforma se assente apenas em uma crítica ao Estado atual, concordamos com O'Donnell (1996) quando diz que falar do Estado pressupõe fazê-lo a partir de uma certa concepção do mesmo, do lugar que ocupa na sociedade nacional e de suas relações com outros Estados, em um mundo cada vez mais globalizado.

Talvez o grande equívoco do debate atual em relação à reforma do Estado seja a quantidade de pressupostos que permanecem implícitos nos argumentos a favor da re-

forma, evitando assim uma discussão mais aprofundada e menos ideologizada do problema real que se coloca para todas as sociedades: a necessidade de reestruturar as relações entre Estado e sociedade em um contexto de profundas mudanças na estrutura e no processo produtivos e também nas relações de produção.

Considerem-se, por exemplo, as críticas aparentemente consensuais, feitas ao *Welfare State*, no tocante à sua ineficiência e às restrições à liberdade que ele impõe. Le Grand e Robinson (1989) questionam os argumentos apresentados, evidenciando a possibilidade de divergências cruciais na análise do desempenho estatal no tocante à eficiência e a liberdade.

Os críticos do *Welfare State* afirmam que o Estado é ineficiente na medida em que os serviços sociais encorajam o desperdício no uso dos recursos e retiram os incentivos econômicos à produção e à poupança. No entanto, aqueles autores coletam evidências comparativas que lhes permitem afirmar que o ponto crucial não é a propriedade, pública ou privada, mas sim o grau de competição ao qual a empresa é submetida.

Outro ponto que Le Grand e Robinson procuram desvendar diz respeito à propalada restrição à liberdade individual decorrente, inexoravelmente, da intervenção estatal. Para esses autores, a crítica só é pertinente se a liberdade for definida negativamente, como ausência de coerção. No entanto, se ela for definida positivamente como liberdade de fazer o que se deseja para alcançar algum objetivo, pode-se dizer que a intervenção estatal por meio das políticas sociais aumenta os graus de liberdade das populações mais pobres.

Em outras palavras, o que se pretende questionar aqui é a postura atualmente vigente, que pressupõe a uniformidade como condição de implementação das políticas e, portanto, de preservação da democracia. Ao contrário, acreditamos que essa visão retira da política a sua própria essência, que é a existência do conflito e a possibilidade/necessidade de se transacionar a partir da constituição de sujeitos que aceitam a regra democrática da negociação, ainda que tenham definido suas identidades ao se posicionarem conflitivamente na arena política.

Neste sentido, concordamos integralmente com Mouffe (1996:15), quando afirma que "a democracia liberal exige consenso quanto às regras do jogo e necessita também da constituição de identidades coletivas em torno de posições claramente diferenciadas e da possibilidade de escolher entre alternativas reais".

Em resumo, para que a reforma do Estado reflita efetivamente um consenso pactuado e enraizado socialmente, é necessário, primeiramente, conceber a política para além de sua dimensão institucional, como tensão perma-

nente entre antagonismos que definem atores, estratégias e consensos que são gerados a partir de sua interação na arena democraticamente constituída.

Portanto é preciso que a discussão sobre a reforma do Estado acabe com a visão simplista que concebe o Estado apenas como prestador de serviços e passe a analisá-lo com parâmetros exclusivamente administrativos, tais como eficiência, eficácia, qualidade e responsabilidade. O que não quer dizer que tais parâmetros não devam ser utilizados na avaliação do desempenho estatal, como poderia supor uma posição retrógrada que toma o estatal de forma acrítica, prescindindo da sua avaliação. O que se propõe é que os critérios de desempenho sejam inseridos em um arcabouço mais amplo, que se organiza a partir da concepção do Estado como promotor do interesse público.

A inovação na discussão sobre a reforma do Estado não reside, pois, em substituir a visão tecnocrática que avalia o desempenho estatal a partir de uma lógica baseada na racionalidade burocrático-processual em detrimento da eficiência e da qualidade por uma lógica mercantilista e produtivista que ignora a dimensão política da cidadania, buscando reduzir o cidadão a um mero consumidor. Ao contrário, o novo paradigma deve contemplar conjuntamente aspectos administrativo-institucionais cotejados com outros, referentes à dimensão política, imbricados nas noções de interesse público e bem comum.

Em outros termos, a discussão sobre a reforma do Estado não pode tomar a democracia como dada, mas entender a sua fragilidade e o papel do Estado na construção e reprodução de uma ordem democrática. Ou seja, não há cidadania sem Estado e sem democracia. Neste sentido, questões relativas a igualdade básica, redistribuição da riqueza, representação dos interesses, controle social, soberania etc. não poderão ser relegados como coisas ultrapassadas, sob o risco de aumentar a fragilidade política e institucional vigente.

O arcabouço conceitual que tem sido proposto para enfocar a reforma do Estado procura identificar institucionalidade com governabilidade, tal como concebida por Prats (1996): "Para nós a governabilidade é um atributo das sociedades, não de seus governos. A governabilidade não depende, pois, só da qualidade ou capacidade dos governos e governantes. Ao ser uma qualidade da sociedade, também depende dos valores, das atitudes e modelos mentais prevalecentes na sociedade civil. Conseqüentemente, um programa de fortalecimento da governabilidade será muito mais que um programa de reforma ou modernização do governo e afetará o conceito mesmo de cidadania. É neste sentido que assinalamos antes que o enfoque da governabilidade vai mais além da

reinvenção do governo, pois exige reinventar também a cidadania e a sociedade civil".

É evidente o esforço dos teóricos do neo-institucionalismo para fugir de qualquer possível identificação com os antigos arautos dos modelos internacionais de reforma administrativa. Para tanto, buscam diferenciar instituições e organizações, identificando as primeiras com sistemas de normas formais e informais, ou regras do jogo vigentes, e as organizações com as estruturas administrativas concretamente consolidadas.

No entanto, todo este esforço não parece ser capaz de introduzir a política como prática do dissenso, terminando por adotar uma perspectiva normativa, fundada em um modelo de democracia representativa e cultura cívica que não predomina nos países latino-americanos. Em outros termos, ao introduzir a variável cultura política nesse modelo, o que se pretende é a difusão de um tipo ideal (idealizado), e não o reconhecimento daquela cultura que organiza concepções e comportamentos em cada país, bem como das condições estruturais que a sustentam e reproduzem.

Outra abordagem que também dá ênfase à cultura política tem seu modelo enunciado por Martins (1995:13): "o principal pressuposto metodológico deste trabalho é que qualquer tentativa de reforma das estruturas do Estado, para que possa ser bem-sucedida, deve levar em consideração pelo menos três aspectos: em primeiro lugar, a cultura política particular sob a qual a administração pública evoluiu em cada país; em segundo lugar, os processos que levaram (tradicionalmente ou recentemente) às disfunções do serviço público; e em terceiro lugar, a localização dos principais gargalos da administração pública".

Ao dar ênfase à cultura política como sendo a variável que estabelece os limites do possível, o autor inova na busca de relações entre administração pública e cultura política em países latino-americanos, concluindo que "o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial". Essa análise leva o autor a compreender a necessidade da reforma das estruturas do Estado e da administração pública no interior da cultura política brasileira, adotando-se uma estratégia de identificação de áreas-alvo na qual a intervenção seja possível e haja um forte efeito-demonstração.

Mesmo tendo avançado em relação à teoria neo-institucionalista, ao tomar a cultura política como variável independente, esse tipo de análise fica a dever uma explicação consistente dos mecanismos que preservam tal cultura política, reproduzindo-a em conjunturas tão distintas. Só assim seria possível pensar a reforma do Estado dentro de uma verdadeira estratégia de "guerra

de posições" que não se restringisse à mera tática de "comer o angu pelas beiradas", sem nunca atingir seu núcleo reprodutor.

Para tanto, é necessário outra abordagem, como a proposta por Diniz (1996:6), pela qual "a crise institucional deve ser definida em função do aprofundamento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes — como o desequilíbrio, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência".

Essa abordagem nos permite evitar a simplificação de identificar as causas da crise atual como decorrentes de fatores externos ao Estado ou mesmo, pelo contrário, como parte intrínseca de qualquer atuação extramercado. Em outros termos, a singularidade da crise do Estado brasileiro, para além das questões gerais decorrentes da globalização econômica e das novas formas produtivas, reside na defasagem apresentada por um Estado patrimonial e excludente em face de uma sociedade cuja complexidade crescente impõe e requer novas formas de articulação com as estruturas estatais.

Não resta dúvida de que o Estado brasileiro foi um poderoso motor e instrumento do desenvolvimento econômico ao implementar o modelo de industrialização substitutiva de importações, mas é preciso lembrar que a atuação do Estado se deu sempre de forma a preservar as características centrais da matriz política brasileira: a indiferenciação entre público e privado, responsável pelo uso privado da coisa pública (patrimonialismo, clientelismo, corrupção etc.), bem como pela impossibilidade de desenvolver qualquer noção de *accountability* na gestão pública; e o autoritarismo como forma de exercer o poder e também de privar segmentos da população da condição básica de cidadania ou de igualdade política.

Não seria outra a razão pela qual se pode identificar como condição focal da construção democrática a reformulação da gestão pública. Para além das exigências de flexibilização e eficiência, impostas pelo processo global de reestruturação da produção e das relações entre Estado e sociedade, que têm amplas chances de serem atendidas pelos reformadores, a reformulação da gestão pública mencionada diz respeito à criação das condições de ruptura com a matriz sociopolítica brasileira.

Reproduzo aqui algumas das teses desenvolvidas neste sentido por Genro (1996) ao teorizar sobre o novo espaço público, já que indicam o caminho do debate que se deve travar para sair da mera reforma administrativa e encarar a tarefa inadiável de realizar uma verdadeira reforma do Estado:

"11. O surgimento de novas formas de dominação e exclusão também produziu, espontaneamente ou não, novas for-

mas de autonomia e de 'inclusão alternativa' — ao lado ou contra o Estado — com a enunciação de um novo espaço público não-dependente do Estado — uma esfera pública não-estatal, auto-organizada ou simplesmente organizada paralelamente ao Estado, mas que se obriga reiteradamente a remeter ao Estado, para interferir na vida pública ou sustentar seus interesses diretos.

12. Essa nova esfera pública não-estatal, que incide sobre o Estado com ou sem o suporte da representação política tradicional, é constituída por milhares de organizações locais, regionais, nacionais e internacionais, que promovem sua auto-organização por interesses particulares (...) e podem ser mediadoras da ação política direta dos cidadãos por seus interesses, sob seu controle, sem amarrar-se no direito estatal que regulamenta a representação política.

13. Os governos locais em cidades estratégicas podem e devem ser palco de experimentação política de alcance universal, à medida que instituem um processo combinado de democracia representativa com formas democráticas diretas de caráter voluntário, gerando normativas de uma nova relação Estado-sociedade, articulando a representação política com a mobilização desta nova e vigorosa esfera pública, que já existe independentemente da decisão estatal.

14. Trata-se de compartilhar uma nova concepção de reforma do Estado, a partir de uma nova relação Estado-sociedade, que abra o Estado a estas organizações sociais (e à participação do cidadão isolado), particularmente aquelas que são auto-organizadas pelos excluídos de todos os matizes, admitindo a tensão política como método decisório e dissolvendo o autoritarismo do Estado tradicional sob pressão da sociedade organizada."

Referências bibliográficas

Diniz, Eli. *Em busca de um novo paradigma; a reforma do Estado no Brasil dos anos 90*. Anpocs, 1996. (mimeog.)

Genro, Tarso. O novo espaço público — 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. *Folha de S. Paulo*, 9-6-1996.

Kettl, Donald F. *The global revolution: reforming government sector management*. Brasília, Mare, 1996.

Le Grand, J. & Robinson, R. *Privatisation and the Welfare State*. London, Unwin Hyman, 1989.

Martins, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília, 1995. (Cadernos Enap.)

Mouffe, Chantal. *O regresso do político — trajectos*. Lisboa, Gradiva, 1996.

O'Donnell, G. *El impacto de la globalización economica en las estratégias de reforma institucional y normativa*. Pnud/BID, 1996. (mimeog.)

Prats, Joan. *La governabilidad — propuesta de un marco conceptual*. Barcelona, Governance Project, Esade, 1996. (mimeog.)