

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – IFCH**  
**Departamento de Ciência Política**  
**Bacharelado em Ciências Sociais**

**“A PARTICIPAÇÃO QUE VIROU SUCO”**

**– UMA ABORDAGEM PRELIMINAR SOBRE OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NOS ANOS 90–**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado pela aluna  
**Júlia Moretto Amâncio**  
sob a orientação da  
**Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba**

**Campinas, abril de 2006**

## ÍNDICE

|                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                           | <b>4</b>  |
| Capítulo 1. Algumas reflexões sobre o lugar da participação no pensamento<br>Neoliberal .....                                     | 8         |
| <b>1.1. ALGUNS ELEMENTOS TEÓRICOS SOBRE O NEOLIBERALISMO .....</b>                                                                | <b>8</b>  |
| <b>1.2. A TEMÁTICA DA PARTICIPAÇÃO EM ALGUNS PENSADORES NEOLIBERAIS.....</b>                                                      | <b>11</b> |
| <b>PARTE I: O CONTEXTO DOS ANOS 90 .....</b>                                                                                      | <b>18</b> |
| Capítulo 2. Como tudo começou .....                                                                                               | 19        |
| <b>2.1. A CRISE DOS ANOS 80 .....</b>                                                                                             | <b>19</b> |
| <b>2.1.1. Crise da dívida e o consenso sobre os ajustes.....</b>                                                                  | <b>22</b> |
| <b>2.1.2. Soluções apontadas: os ajustes de primeira geração e a formulação do<br/>            Consenso de Washington .....</b>   | <b>24</b> |
| <b>2.2. A INCLUSÃO DA PERSPECTIVA DE LONGO PRAZO E A ECLOSÃO DA AGENDA DE<br/>        SEGUNDA GERAÇÃO.....</b>                    | <b>25</b> |
| <b>2.2.1. A reformulação da agenda de ajustes: uma face mais humana para os<br/>            ajustes estruturais.....</b>          | <b>26</b> |
| <b>2.2.1.1. As conseqüências dos ajustes de primeira geração .....</b>                                                            | <b>27</b> |
| <b>2.2.2. O novo papel do Estado nos ajustes de segunda geração.....</b>                                                          | <b>29</b> |
| <b>2.2.2.1. Agenda social .....</b>                                                                                               | <b>31</b> |
| <b>2.2.2.2. Reformas institucionais.....</b>                                                                                      | <b>33</b> |
| <b>2.3. A LEGITIMIDADE DAS REFORMAS DE SEGUNDA GERAÇÃO E A QUESTÃO<br/>        DEMOCRÁTICA.....</b>                               | <b>34</b> |
| <b>2.3.1. Retomando a discussão sobre a democracia .....</b>                                                                      | <b>35</b> |
| <b>2.3.1.1. A questão da governabilidade .....</b>                                                                                | <b>36</b> |
| <b>PARTE II: ALGUNS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL .....</b>                                                                            | <b>39</b> |
| Capítulo 3: Os prelúdios da Reforma do Estado no Brasil.....                                                                      | 40        |
| <b>3.1. A CRISE DO ESTADO NO BRASIL: ASPECTOS MACROECONÔMICOS .....</b>                                                           | <b>41</b> |
| <b>3.1.1. O ajuste exportador entre 1981 e 1983 .....</b>                                                                         | <b>41</b> |
| <b>3.1.2. O Plano Cruzado .....</b>                                                                                               | <b>42</b> |
| <b>3.1.3. O governo Collor e a volta da ortodoxia.....</b>                                                                        | <b>45</b> |
| <b>3.1.3.1. O Plano Collor .....</b>                                                                                              | <b>46</b> |
| <b>3.1.3.2. O Plano Collor 2 .....</b>                                                                                            | <b>47</b> |
| <b>3.1.4. O Plano Real .....</b>                                                                                                  | <b>48</b> |
| <b>3.1.4.1. A crise e sobrevida do Real.....</b>                                                                                  | <b>49</b> |
| Capítulo 4: A Reforma do Estado no Brasil .....                                                                                   | 53        |
| <b>4.1. O MOVIMENTO GERENCIALISTA E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>                                                        | <b>54</b> |
| <b>4.1.1. O surgimento da Terceira Via.....</b>                                                                                   | <b>57</b> |
| <b>4.2. A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL .....</b>                                                                                   | <b>59</b> |
| <b>4.2.1. Os diagnósticos da crise do Estado por uma perspectiva social-liberal<br/>            e o novo papel do Estado.....</b> | <b>60</b> |
| <b>4.2.2. O Plano Diretor da Reforma do Estado .....</b>                                                                          | <b>61</b> |
| <b>PARTE III: ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES SOBRE OS SENTIDOS DA<br/>PARTICIPAÇÃO NOS ANOS 90.....</b>                          | <b>65</b> |
| Capítulo 5. A participação social na Reforma do Estado no Brasil .....                                                            | 66        |
| <b>5.1. OS SIGNIFICADOS DA DEMOCRACIA NA REFORMA DO ESTADO.....</b>                                                               | <b>66</b> |

|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.1.1. Democracia participativa e organizações da sociedade civil na Reforma do Estado ..... | 68 |
| 5.2. O INSULAMENTO BUROCRÁTICO E A PARTICIPAÇÃO NA REFORMA DO ESTADO.....                    | 70 |
| 5.2.2. Os atores sociais e a participação na Reforma do Estado .....                         | 74 |
| Capítulo 6. A participação Social no contexto dos ajustes de Segunda Geração .....           | 80 |
| 6.1. A DEMOCRACIA GERENCIAL, SEUS LIMITES E AMBIGÜIDADES.....                                | 80 |
| 6.1.1. Gestão de políticas públicas e participação social no modelo gerencial .....          | 81 |
| 6.2. DEMOCRACIA GERENCIAL E CONFLUÊNCIA PERVERSA .....                                       | 83 |
| CONCLUSÃO .....                                                                              | 87 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....                                                              | 90 |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de uma pesquisa para monografia de conclusão do Curso de Ciências Sociais. Nesse sentido, cabe ressaltar suas limitações em termos de análise, sobretudo no que se refere à ausência de investigação empírica. Nós restringiremos a pesquisa às fontes bibliográficas.

O objetivo deste trabalho é problematizar os sentidos atribuídos à participação social a partir dos anos 90 enfocando as novas relações constituídas entre Estado – sociedade civil – mercado no contexto das chamadas “reformas orientadas para o mercado”, ou ajustes estruturais pelos quais passaram diversos países nos anos 90.

Partimos da análise de que desde os anos 80, no contexto da crise do Estado, muito se discutiu sobre as novas relações que o Estado deveria estabelecer com a sociedade e com os agentes do mercado. Essa discussão emergiu em contexto de crise econômica do capitalismo mundial e crise fiscal e política do Estado. Para solucionar estas crises foram propostas por organismos multilaterais, tais como Banco Mundial e FMI, uma série de medidas chamadas de ajustes estruturais. A partir dessas propostas, houve uma tentativa de redefinir os papéis do Estado. Num primeiro momento esta redefinição estava muito voltada para a discussão do ajuste fiscal nas contas públicas e para o controle da inflação e geração de estabilidade econômica.

Dado o agravamento das condições da crise econômica, a manutenção da estagnação e inflação, o fracasso dos ajustes propostos até os anos 1990, além da deterioração das condições de vida das populações de muitos países, houve uma inflexão nas determinações da agenda de primeira geração (que se refere aos ajustes voltados para a estabilidade econômica e crise fiscal), gerando o que se chamou segunda agenda de ajustes; esta agenda adiciona à agenda de ajustes anterior a temática da construção de políticas que reformulem as instituições e repensem as políticas sociais. A questão é que nesta agenda de ajustes de segunda geração há uma incorporação da discussão sobre a participação e democracia, seja dentro das propostas de reforma institucional, seja na agenda das políticas sociais.

É a partir deste contexto que situamos a nossa análise e nos questionamos sobre o papel que a participação da sociedade assume na determinação da agenda pública neste momento. Ou seja, como a participação influi na construção de uma nova sociabilidade? Será que seus significados são alterados de fato em relação aos

momentos anteriores? Será que a maior abertura do Estado ao controle social representa de fato uma mudança na relação Estado – sociedade ou será que apenas legitima as determinações que visam a manutenção da agenda de ajustes fiscais? Qual é o peso do mercado na definição dos sentidos da participação no âmbito da reestruturação do Estado? Quais são os atores sociais privilegiados no contexto dessas novas relações entre Estado – mercado – sociedade civil?

Em suma, podemos reduzir nossas questões em duas grandes interrogações:

- quais os sentidos que a participação adquire no contexto dos anos 90?
- qual o peso do contexto político, econômico e social dos anos 90 para a construção destes significados?

Para responder a essas questões, partimos de algumas hipóteses, cuja validade pretendemos verificar no decorrer deste trabalho e em outros posteriores.

Se, como afirmamos anteriormente, a questão da participação aparece nos anos 90 vinculada às agendas de ajuste estrutural de segunda geração, também pode ser verdade que essa agenda de ajustes, por sua vez, atenda às necessidades de aprofundar as reformas empreendidas no Estado visando melhorar o padrão de acumulação. Isso parece ser demonstrado porque a partir do fracasso das políticas monetaristas adotadas durante os anos 80 e início dos 90 nos países periféricos e do acirramento da pobreza e da desigualdade social, faz-se necessário incluir reformas de longo prazo que possam garantir um ambiente institucional estável para manter e aumentar o fluxo de capital. Dentre estas medidas estão a reativação das políticas sociais (com um novo caráter) e as chamadas reformas institucionais, e dentre elas a chamada Reforma do Estado. Essas duas agendas estão profundamente imbricadas, pois tratam de redefinir os limites e funções que o terá nesse novo contexto. Essa redefinição em boa parte dá a tônica da participação nestes tempos, pois o papel atribuído a esta se coloca em um momento em que o Estado redefine suas responsabilidades em relação às políticas sociais, e nesse bojo aumenta-se a demanda por uma sociedade mais participativa.

Todavia, partimos da suposição de que embora o contexto dos anos 1990 tenha influído na redefinição dos sentidos da participação e na disputa simbólica que se deu em torno desses sentidos, não houve de fato um aprofundamento do papel da participação dentro do Estado, no sentido de que mesmo que este tenha se aberto para uma maior influência e controle da sociedade, essa participação mantém um caráter procedimental ou formal. Para entendermos melhor essas diferenças que podem existir

quanto às formas de participação, iremos nos basear nas análises de Pateman (1992) sobre democracia participativa.

Pateman, em seu texto clássico sobre a democracia participativa, enfatiza que a participação ocorre no processo de tomada de decisões, ou melhor, quando duas ou mais partes influem reciprocamente na elaboração de planos, políticas e decisões. Estas decisões também devem ter um certo grau de relevância e produzir efeitos futuros sobre aqueles que participaram desse processo. Segundo a autora, geralmente se usa o termo *participação* num sentido amplo no qual se considera qualquer tipo de situação onde ocorra um mínimo de interação (PATEMAN, 1992: 95).

Porém, Pateman aponta para a situação em que a participação pode abranger técnicas utilizadas para persuadir pessoas (no caso dela trabalhadores da indústria, e aqui cidadãos) a aceitarem decisões já tomadas pela administração ou por outros atores. Neste caso, em que a interação com o cidadão fica apenas na esfera informativa, em que este não tem o poder de influir na decisão tomada e está sendo apenas informado sobre seus resultados, a autora denomina o processo de *pseudoparticipação*.

Ela também afirma que pode haver um outro caso, quando a participação se dá de forma consultiva, em que há influência dos cidadãos, mas não na decisão final, mantendo desta forma uma assimetria muito forte entre os cidadãos e os gerentes que tomam a decisão de fato. Este tipo de participação é denominado por ela como *participação parcial*. Esta participação parcial também pode ser definida pela natureza da decisão sobre a qual se pode influir, podendo ser decisões rotineiras ou decisões de gerenciamento.

Para ela, a única forma de *participação plena* é aquela definida como “um processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões”. (PATEMAN, 1992: 98).

Toda esta digressão em relação a esta tipologia clássica da participação nos serve como um aporte teórico, um modelo sobre o qual nos ancoramos para compreender os sentidos da participação no contexto atual. Levaremos em conta neste trabalho, então, o nível de influência que se pode ter na tomada de decisões e o grau de importância desta decisão.

A partir então deste arcabouço teórico, partimos da hipótese de que o poder de decisão compartilhado com a sociedade dentro do Estado, mesmo após o processo de Reforma deste, parece se manter restrito à decisões menos relevantes, ou seja, nunca

parece poder decidir sobre questões como políticas econômicas ou o projeto do Estado em si, e assim parece servir para referendar políticas previamente determinadas pelas agendas de ajustes das instituições multilaterais e também definidas pelo Núcleo Estratégico do Estado. Esses mecanismos parecem manter as decisões econômicas insuladas das decisões políticas e da participação social.

Outro elemento que nos parece interessante para responder às nossas questões se refere ao tipo de atores da sociedade civil que são privilegiados nesta relação com o Estado. Nossa hipótese é que se privilegia que os canais abertos à participação sejam ocupados pelo chamado Terceiro Setor e pelas “empresas socialmente responsáveis”. Esses atores se dizem neutros em suas ações e parecem empreender, de certa forma, um processo de despolitização das demandas e dos projetos sociais, questionando a atuação supostamente mais reivindicativa e menos propositiva dos movimentos sociais. Além disso, a centralidade desses atores no campo participacionista nos anos 90 pode revelar pistas sobre a relevância do mercado sobre a política e sobre como esta esfera tem sido fundamental para redefinir as relações sociais nesse contexto sob o qual nos debruçamos.

\*\*\*

Este trabalho está dividido em três partes: inicialmente apresentaremos como a questão da participação aparece no âmbito do pensamento neoliberal; em seguida faremos uma breve apresentação do contexto político, econômico e social dos anos 90 e a emergência da agenda de ajustes estruturais; logo após faremos uma análise superficial das implicações deste contexto nos processos de ajuste e reforma do Estado no Brasil dos anos 90. Em terceiro lugar, tentaremos, por fim, discutir quais os sentidos a participação social adquire neste contexto, sobretudo dentro do Plano Diretor da Reforma do Estado.

## **CAPÍTULO 1. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO NO PENSAMENTO NEOLIBERAL**

Este capítulo tem como objetivo demonstrar as razões da relevância da discussão sobre a democracia e a participação dentro do pensamento neoliberal. Vamos iniciar falando sobre a emergência do pensamento liberal e suas principais considerações sobre a democracia, a participação e sobre o papel do Estado. Em seguida mostraremos como esse pensamento ressurgiu no século XX no âmbito do chamado pensamento neoliberal e como esse ressurgimento tem profundas influências sobre a elaboração das agendas de ajuste estrutural dos anos 80.

Nossa intenção é mostrar que no âmbito do pensamento neoliberal, ou até do liberal, sempre houve um certo desprezo da temática da democracia e da participação e que há uma inflexão no âmbito desse pensamento em relação a isso nos anos 90.

### **1.1. Alguns elementos teóricos sobre o neoliberalismo**

As experiências políticas concretas empreendidas desde os anos 80 para tentar conter as crises econômicas, os chamados ajustes estruturais de primeira geração, podem ser relacionadas ao modelo teórico elaborado nos anos 40 por Hayek. Esse autor, em 1944 ao escrever “O caminho da servidão”, lança uma feroz crítica a todo tipo de regulação estatal, apontando que esta seria a responsável pela perda da liberdade humana e por uma deterioração tanto dos indivíduos quanto da economia. Este modelo teórico ficou desacreditado durante os “anos de ouro do capitalismo”, ou seja, do fim da Segunda Guerra Mundial até a crise dos anos 70. No momento de crise do padrão de acumulação e de gestão do Estado baseados no modelo keynesiano, esse modelo liberal é retomado e ressignificado. Vamos tentar recuperar alguns elementos relevantes desse pensamento que nos sejam úteis para compreender essa realidade pós-anos 80 e as propostas que estes autores elaboram sobre o papel da participação e da democracia.

Moraes (2001), afirma que o neoliberalismo assume diversos significados. O primeiro deles é como corrente de pensamento e ideologia, uma forma de ver e julgar o mundo; o segundo significado é como movimento intelectual organizado que tem centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos; e por fim, seu significado como conjunto de políticas adotadas por governos neoconservadores a



partir da segunda metade dos anos 70 e propagadas pelo mundo pelas organizações multilaterais como Banco Mundial e FMI.

Esses significados têm em comum, para Moraes (2001), o retorno a um modelo ideal que retoma, atualiza e propaga os valores do pensamento liberal e conservador formulados entre os séculos XVIII e XIX. Esses valores pregam o retorno da forma de organização econômica que se baseia na livre circulação de capital e mercadorias.

O pensamento liberal foi formulado no século XVIII, por Adam Smith. A partir desta matriz elaborada por Smith, o pensamento liberal se desdobra em dois grandes eixos programáticos:

- a) A procura do interesse próprio que conduziria naturalmente ao ajustamento entre os indivíduos e harmonizaria os esforços e vontades, a partir da convicção na existência das leis do mercado;
- b) O poder político deve ser limitado pela lei para permitir que os indivíduos vivam como queiram. Esse eixo se desdobra na defesa da propriedade privada, defesa da liberdade individual, crítica à intervenção do Estado e elogio às virtudes do mercado;

É interessante notar como os neoliberais do século XX reelaboram essa matriz, fazendo uma crítica análoga a que os liberais do século XVIII faziam ao Estado mercantilista e às corporações. Agora a crítica se dirige ao Estado de bem-estar social e aos sindicatos. Podemos dizer que “os inimigos vestiam outros trajes, mas revelavam as mesmas taras e perversões”. (MORAES, 2001: 28). Ainda segundo Moraes, o grande problema desse modelo de Estado keynesiano e de sua relação com os sindicatos, segundo a crítica neoliberal, é que “além de sabotar as bases da acumulação privada por meio de reivindicações salariais, os sindicatos teriam empurrado o Estado ao crescimento parasitário, impondo despesas sociais e investimentos que não tinham perspectiva de retorno”. (MORAES, 2001: 28).

Segundo Moraes (2001), os neoliberais formulam seu discurso a partir da construção de uma situação caótica a ser resolvida por remédios amargos. Nesse esquema dá-se o diagnóstico, prognóstico e a terapêutica como veremos a seguir.

“A argumentação neoliberal tem uma estratégia similar à do sermão. Primeiro desenha um diagnóstico apocalíptico. Em seguida, prega uma receita salvacionista: forte ação governamental contra os sindicatos e prioridade para uma política antiinflacionária monetarista (doa a quem doer) – reformas orientadas para e pelo mercado, ‘libertando’ o capital dos controles civilizadores que lhe foram impostos por 200 anos de lutas populares”. (MORAES, 2001: 29).

Como dissemos, para “libertar” o capital segue-se uma linha de raciocínio que visa construir um consenso, como se o caos em que o mundo se transformou, segundo essa perspectiva, só pudesse ser solucionado com remédios amargos. Vamos acompanhar o raciocínio neoliberal sistematizado por Moraes (2001):

Diagnóstico: as massas pobres, incompetentes ou indolentes, ganham o direito de votar, organizam-se e atuam no universo político. Exercem esse poder impondo aos ricos e proprietários um confisco de suas propriedades mediante taxações progressivas;

Prognóstico: as políticas redistributivas (do Estado para os pobres) são o destino inexorável da democracia sem limites, um regime que gasta muito e mal e tem taxas elevadas. Essa forma de gestão política leva a crises crônicas e demonstra a ingovernabilidade das democracias baseadas nesse modelo redistributivo. Isso ocorre porque as políticas sociais em expansão, além de gerarem crise financeira, fazem aparecer uma burocracia estatal poderosa e irresponsável, que opera sobre o dinheiro dos outros. Gera-se então uma tirania estatal, cheia de arbitrariedades e incertezas, além de degradação dos valores empreendedores, e uma “ditadura das maiorias”; e o pior de tudo: estagnação econômica.

Terapêutica: cortar o mal pela raiz, ou seja, barrar a vulnerabilidade produzida pelo mundo político sujeito à influência perniciosa das massas pobres, incompetentes e malsucedidas. Isso deve ser feito pela redução do universo político, ou o campo de atividades sobre as quais as massas podem influir, desregulamentando, privatizando e emagrecendo o Estado. Além disso, é necessário reduzir o número de funcionários estatais submetidos à pressão das massas. Nesse sentido, deve-se proteger os funcionários que controlam as áreas decisivas da política pública (finanças e justiça) para que estes se tornem mais sensíveis à sabedoria dos mercados.

Essa terapêutica poderia ser feita, principalmente, pela transferência das atividades do Estado para o setor privado: “O Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas que indevidamente se metera e deixar a cargo da disciplina do mercado as atividades regulatórias que em vão tentara estabelecer”. (MORAES, 2001: 35).

Se o grande problema é a sobrecarga da intervenção estatal sobre o mercado e o excesso de funções do Estado, as áreas em que deve haver mudanças são, segundo o modelo neoliberal: a regulação legislativa, a atuação do Estado empresário, a oferta de bens públicos e o serviço de proteção social. Isso deve ocorrer porque estas práticas

empreendidas pelo Estado confundem os sinais emitidos pelos mercados e isso leva a um emprego irracional dos recursos materiais e dos empenhos subjetivos dos agentes, pois deseduca os indivíduos (Moraes, 2001). Nesse sentido, o Estado se transforma em instrumento de grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais. Essa prática leva a um aumento das despesas públicas e leva a um aumento das necessidades de financiamento dos governos através de endividamento, emissão monetária e inflação.

## **1.2. A temática da participação em alguns pensadores neoliberais**

Alguns autores, como Losurdo (2004), nos atentam para o fato de que no âmbito desse pensamento liberal e também neoliberal sempre houve tensões em relação à democracia. Essa tensão se torna mais aguda e proeminente com a entrada das classes populares no processo de decisão política a partir da conquista do sufrágio universal. Todavia, é certo que democracia não se restringe à expansão do sufrágio.

Se em um primeiro momento a questão da entrada das massas na política se dá por esse canal, os liberais do século XIX respondem a isso através de várias formas de restrição do sufrágio, como apontam os escritos de Tocqueville, Stuart Mill e Constant e em toda a discussão sobre a tirania da maioria.

Entretanto, o século XX coloca outras questões. Com o sufrágio parcialmente conquistado nos países centrais, a grande questão é como limitar o impacto das majorias sobre os sistemas políticos, através de normas constitucionais. Trata-se, na verdade, sempre de restringir o peso da participação popular, seja por não reconhecê-la como politicamente relevante na arena pública, seja por desqualificar ou restringir as decisões sujeitas a seu crivo. Essa parece ser a perspectiva da Public Choice, mais especificamente de Buchanan, autor que nos parece reelaborar essa temática da tirania da maioria no século XX e dar a essa discussão uma nova roupagem.

A temática da democracia e dos riscos da participação social sobre o sistema político ressurgiu, no âmbito do pensamento neoliberal, nos anos 70 com a publicação do relatório Trienal como afirma Moraes:

“Em 1975, os documentos da chamada Comissão Trilateral alertavam para um problema fundamentalmente político: a sobrecarga do Estado levava à ingovernabilidade das democracias. Para esse impasse, autores como Samuel Huntington, Daniel Bell, Irving Kristol e Zbigniew Brzezinski enunciavam um receituário inflexível: era preciso limitar a participação

política, distanciar a sociedade e o sistema político, subtrair as decisões administrativas ao controle político.” (MORAES, 2001: 32).

Há uma longa discussão sobre a discussão da ingovernabilidade nos anos 70, como aponta o texto de Tatagiba (2005b), porém não vamos nos ater a essa questão. O que vale a pena ressaltar é que a discussão sobre a sobrecarga do Estado pelas demandas geradas pela sociedade, sobretudo pelos sindicatos, parece dar a tônica do ressurgimento da discussão sobre a participação nesse período. O argumento central é de que o excesso de demandas sociais gera, inevitavelmente, uma crise fiscal do Estado porque sobrecarrega os gastos públicos.

Sobre esses argumentos há uma série de escolas dentro do pensamento neoliberal que abordam essas temáticas sob diferentes pontos de vistas. Vamos aqui destacar as elaborações da *Public Choice*, escola que teve forte influência sobre as formulações do Banco Mundial no período de elaboração dos ajustes estruturais. O autor escolhido é James Buchanan.

Buchanan, em seu texto “Uma teoria individualística do processo político” (1970), busca propor um método de análise dos processos políticos baseado na abordagem econômica individualística e examina o governo como uma organização social e a política como algo que emerge dos processos de escolha dos participantes individuais.

Para ele não há interesse comum ou coletivo, e o Estado nunca poderá exercer uma função de bem-estar por que quem decide e quem age na política, segundo ele, é o indivíduo e não a coletividade. A melhor forma para tratar o processo político democrático é vê-lo como um meio de conciliar interesses divergentes dos indivíduos. Essa conciliação é o fim do sistema político, mas não é tarefa da teoria analisar a natureza dessas diferenças.

O autor considera que os indivíduos agem na política da mesma forma como agem no mercado, buscando maximizar sua utilidade esperada, buscam na política favorecer sua posição econômica. Desse modo, a partir de seu entendimento, só é possível considerar o interesse público a partir do momento em que, em sua análise, separa o que denomina como *estádios constitucional* (constitutional level) e *operacional* (ordinary level) da decisão política. Essa separação pretende ser a principal contribuição de sua análise à teoria política. Segundo sua definição o *estádio*

*operacional* se refere ao processo de tomada de decisão cotidiana, onde a luta se reduz aos interesses conflitantes dos indivíduos, tendo como método de decisão a regra da maioria. Esse estágio decide sobre temas e sob a forma a partir de regras já instituídas na constituição. O *estádio constitucional*, por sua vez, se caracteriza pela participação dos indivíduos nas decisões sobre o conjunto de regras segundo as quais as subseqüentes decisões cotidianas serão tomadas. Neste estágio é possível conciliar os interesses individuais distintos e pode haver uma espécie de construção do interesse público.

Entretanto, esse interesse público é construído a partir do cálculo racional do indivíduo. Desse modo, os indivíduos neste estágio operam através de um cálculo mental a fim de escolher entre regras alternativas para nortear as decisões políticas operacionais. Esse cálculo é feito sobre uma grande incerteza, e, portanto, o indivíduo deve procurar escolher regras que funcionem para uma série imprevisível de acontecimentos que atendam aos seus próprios interesses. A decisão sobre essas regras e instituições deve permanecer válida por um longo período de tempo. O consenso ou unanimidade é o único critério para o aperfeiçoamento das regras e instituições, ou seja, só quando há consenso que se pode definir ou mudar estas regras.

Sua justificativa para isso é que o consenso é a única forma de julgar sem escala de valor explícita, ou seja, sem critérios exógenos. A análise das mudanças deve partir do conjunto das regras existentes. Se não houver acordo geral, a mudança será resultado de coação de um grupo sobre o outro, ou seja, será por um critério exógeno, que é a regra da maioria. As propostas para mudar as regras por acordo geral são diferentes das propostas para mudar os resultados produzidos pelas regras existentes. Se fosse se operar mudanças sobre os resultados, essas mudanças seriam baseadas em um juízo de valor. Em suma, a decisão constitucional, para Buchanan, é entendida como um jogo de soma positiva e não de soma zero. Essa idéia nos fica explícita no seguinte trecho

“No nível da decisão constitucional, entretanto, onde as seleções devem ser feitas entre regras alternativas e onde os interesses do indivíduo e do grupo não estão claramente identificados, a situação não é adequadamente descrita por modelos de conflito total. A participação no ‘grande jogo da política’ (...) deve ser mutuamente benéfica a todos os participantes, ou então teria lugar a revolução. O jogo é melhor concebido como soma positiva. (...) o conflito não é eliminado completamente, e a cooperação ‘total’ não descreve a situação.” (BUCHANAN, 1970: 47).

Sendo assim, para ele, estabelece-se uma relação de troca comum em que os ganhos são acertados por todos, dependendo de sua distribuição de forças e de barganha, não havendo necessidade de simetria perfeita entre esses ganhos.

Vemos que o objetivo do autor em separar a política constitucional da operacional ou cotidiana é enfrentar o problema da maioria, tão caro aos liberais. Ao estabelecer que as decisões importantes, constitucionais, que definem as regras do jogo só poderão ser tomadas por unanimidade, ele exclui a possibilidade da maioria derrotar a minoria. Para Buchanan, todos ganharão e perderão, devendo as perdas consentidas e distribuídas entre os atores não igualmente, mas de acordo com seus recursos de poder.

O que justifica a escolha da unanimidade como critério é o problema da governabilidade. Isso porque, segundo diz Tullock (1962) em “O cálculo do consenso”, a regra da maioria pode não chegar a uma decisão e levar a um círculo vicioso. Segundo cálculos combinatórios que opera, conclui que pela regra da maioria uma decisão não necessariamente é tomada, ou se o é, se faz a partir da exclusão de alguns participantes. O problema da governabilidade é resolvido, por esses autores ligados ao pensamento da *Public Choice*, não pela exclusão de participantes da arena política, mas pela exclusão de decisões que não podem ser contempladas por não gerarem consenso. Ou seja, a única forma de garantir a democracia é restringindo o direito de apresentar alternativas não lógicas. O processo de decisão tem que ser legítimo e eficiente, e deve produzir outputs, dar respostas baseadas no individualismo metodológico e na escolha racional. As regras do jogo, através do Estado vão nortear decisões visando maximizar ganhos.

Ou seja, através das regras do jogo se restringe a maioria, não mais pela restrição do sufrágio, mas definindo o que não pode ser discutido e resolvido por essa maioria na política cotidiana. Em última instância, a defesa da unanimidade como método de decisão visa diminuir os danos causados pela regra da maioria, através de decisão de baixa intensidade, de uma política cotidiana que decide apenas sobre migalhas.

Em outro texto de Buchanan (1982) “Democracia limitada o ilimitada”, ele defende diretamente a limitação da democracia, dizendo que a democracia ilimitada é totalitária. Ele afirma que as restrições no sistema democrático são necessárias para que se assegure as liberdades individuais. Como solução prática, propõe a adoção do modelo do que chama de democracia republicana, por ser segundo ele, mais eficiente que a parlamentar porque ela está mais limitada. No trecho a seguir esse assunto fica mais claro:

“Decir que ‘la democracia es limitada’ por procedimientos ordinarios en mayor proporción en las estructuras republicanas que en los regímenes parlamentarios, sugiere que existe una necesidad más urgente de imponer limitaciones directas y explícitamente extrajudiciales a las actividades gubernamentales en estas últimas que en las primeras.” (BUCHANAN, 1982: 40).

Neste trecho, percebemos que a questão da restrição da democracia está relacionada em si com a questão da diminuição das atribuições do Estado, e em última instância com a recuperação fiscal deste.

Em outro momento vemos como a temática da maioria, muito semelhante à forma como era tratada pelos autores do século XIX, é retomada em seu argumento:

“¿Cómo puede incorporarse un contenido con verdadero significado a la frase ‘gobierno por el pueblo’? Muchas veces esta exigencia básica a sido interpretada como que democracia es equivalente al gobierno de la mayoría. Pero se requiere de poco o de ningún análisis sofisticado para sugerir que el gobierno de la mayoría, para aquellos que son gobernados, no es distinto del gobierno por parte de cualquier otro grupo. Una mayoría no es ‘el pueblo’ y no hay nada sacrosanto en una simple regla de la mayoría, ya sea que se dé en términos de un proceso directo o por intermedio de representantes”. (BUCHANAN, 1982: 40 e 41).

Para Buchanan (1982) democracia significa que as decisões do governo são tomadas a partir de processos de discussão e produzem acordos entre as pessoas que participam desses processos. Se não há acordo deve se esperar que o processo gere regras apropriadas para que as pessoas possam chegar a tal. A regra da maioria é somente uma regra entre muitas possíveis para se chegar a um acordo possível.

Sobre a igualdade política diz que ela tem grande valor quando a decisão é tomada por maioria, num jogo de soma zero, ou seja, quando há transferência de poder. No entanto, segundo ele, as pessoas que têm aversão ao risco darão um valor negativo à igualdade política. Temer o risco é ser racional, primar pela previsibilidade e não tratar a política como uma loteria. Não tem sentido ter igualdade política se o jogo político beneficia a todos, como num jogo de soma positiva, mesmo que os benefícios tenham pesos diferentes.

E num trecho que nos parecer remeter à nossa temática, ele parece concluir que o tamanho do Estado, ou seja, a quantidade de atividades governamentais exercidas determina o grau de participação:

“El aumento en el número y tamaño de las actividades gubernamentales politizadas en las cuales el individuo puede tener la esperanza de participar, tiene el efecto de dificultar cada vez más la medición, en alguna forma directa, del valor de la participación misma.”(BUCHANAN, 1982: 44).

A partir dessa dificuldade imposta pela participação, segue afirmando que o fim último de se reformar e organizar as estruturas políticas é assegurar e proteger as liberdades individuais. Uma estrutura político-governamental que está limitada constitucionalmente a um raio de ação bem definido, mas em que as decisões não são tomadas democraticamente, é preferível a uma estrutura aberta e ilimitada em que as decisões são tomadas democraticamente (BUCHANAN, 1982). Isso significa que o indivíduo prefere um regime de participação limitado e restrito constitucionalmente a um plenamente majoritário e ilimitado.

A “grande descoberta” da necessidade desses limites impostos à democracia já está colocada desde o século XVIII, e responde à demanda do período, retomada no fim do século XX, de restrição do Estado. Esta idéia parece estar contida no seguinte trecho:

“La sabiduría del siglo XVIII incorporó una actitud muy escéptica hacia los gobiernos y hacia las personas colocadas en cargos burocráticos para actuar en representación de la colectividad. Casi por progresión natural, esta actitud engendró un énfasis en la necesidad de límites o controles constitucionales respecto de los poderes y la autoridad de los gobiernos. Ese gran descubrimiento del siglo XVIII, la capacidad de los mercados libres para coordinar dentro de un orden legal mismamente protector, e independientemente de un control gubernamental detallado, se entendió, al menos parcialmente, que ofrecía un medio a través del cual se podía controlar la extensión de los poderes gubernamentales. La función política de la economía de mercado fue ampliamente comprendida”. (BUCHANAN, 1982: 47).

Assim, assumindo abertamente resgatar essa abordagem sobre a democracia tal qual colocada no século XVIII, Buchanan conclui ser uma tarefa de sua teoria propor a restrição da democracia baseada na maioria. Esta afirmação parece estar muito clara no trecho a seguir:

“La perspectiva de la Teoría de las Decisiones Públicas debe sugerir la necesidad de imponer límites al ejercicio de una democracia mayoritaria. El diseño, la construcción y la implementación práctica de una serie apropiada de limitaciones (el conjunto de reglamentos constitucionales) son los desafíos de nuestra era”. (BUCHANAN, 1982: 50).

Seguindo este argumento afirma que o risco de manter o que chama de “a falácia eleitoral” reside em permanecer a estrutura ilimitada da regra da maioria e se levar a ingerência social (BUCHANAN, 1982: 48).

A partir da visão de autores como Buchanan e outros expoentes do pensamento neoliberal que abordaram a questão da democracia conclui Losurdo:



“Como se vê, é simplesmente um mito apologético a tese de um amadurecimento espontâneo do pensamento liberal, que progressivamente se abre a uma extensão cada vez mais ampla do sufrágio. De resto, ainda nos nossos dias, autores como Mises e Hayek apontam no sufrágio universal a causa última das providências despóticas e totalitárias de redistribuição de renda emanadas pelo *Welfare State*”. (LOSURDO, 2004: 39).

Podemos dizer que em boa parte das formulações neoliberais acerca da temática da democracia esta é vista em sentido muito próximo àquele atribuído por Schumpeter (1984), ou seja, a democracia é um procedimento para a escolha de representantes. Além disso, a dimensão do conflito, das diferenças é colocada como um empecilho, como um entrave ao processo e também como um perigo à estabilidade. Essa discussão chega a seu limite na discussão sobre a governabilidade e se materializa e influencia, como já dissemos, as agendas de ajustes estruturais de primeira geração.

Vamos agora compreender o que são essas agendas de ajuste, por que elas surgem, por que resgatam em seu discurso a temática da participação e em que medida este resgate mantém relações com a discussão sobre a democracia e a participação no âmbito do pensamento neoliberal.

## **PARTE I: O CONTEXTO DOS ANOS 90**

## **CAPÍTULO 2. COMO TUDO COMEÇOU**

Este capítulo tem como objetivo traçar, em linhas gerais, o contexto do fim dos anos 70 e início dos 80 em termos econômicos para podermos compreender as causas da crise do Estado e a proposição da agenda de reformas estruturais. Pretendemos mostrar esse panorama em termos mundiais. Vamos também relacionar esses elementos da crise com o ressurgimento e a posterior hegemonia do ideário neoliberal na gestão econômica e nas políticas públicas.

### **2.1. A crise dos anos 80**

Os elementos que levaram ao esgotamento do padrão de acumulação firmado no pós-guerra e sistematizado no Estado de Bem-estar social ou no Estado desenvolvimentista já estavam dados dentro do próprio modelo (OFFE, C. *apud* COELHO, 2002). A partir das análises expostas por Coelho (2002), nas quais nos ancoramos para compreender boa parte do que está colocado neste capítulo, podemos dizer que isso ocorre porque com a expansão das empresas multinacionais americanas se produziu um fluxo de recursos que buscou deslocar-se dos espaços de regulação nacional. Esse processo forma o chamado *euromercado de divisas*, que tem como consequência a expansão das praças financeiras *off-shore*. Essa fuga de capital do mercado norte-americano provoca nesse país um déficit orçamentário e no balanço de pagamentos. Esse panorama econômico deficitário é corroborado pelos gastos com a Guerra Fria, do Vietnã e com a corrida espacial. Dado esse quadro econômico, em 1971, Nixon suspende a conversibilidade do dólar a taxa fixa com o ouro. Em 1973 o sistema de paridades fixas é substituído por flutuação suja (ANDERSON, 1995; MORAES, 2001; COELHO, 2002).

Essa ruptura com o padrão de conversibilidade sintetiza uma quebra do modelo keynesiano de regulação econômica e determina o início da crise das regulações firmadas pelo acordo de Bretton Woods. Desde então há um aumento nas flutuações da taxa de câmbio e a expansão das operações financeiras privadas no crédito internacional.

Em 1973 a OPEP aumenta o preço do petróleo, fato descrito pela literatura como *crise do petróleo* (ANDERSON, 1995; MORAES, 2001). Esse choque nos preços do petróleo leva à queda da taxa de crescimento e ao aumento dos preços nos países

centrais, fenômeno denominado *estagflação*. Esses mercados centrais se tornam menos atrativos para os investidores ao mesmo tempo em que há um aumento da liquidez financeira. Assim há a expansão do crédito privado via bancos comerciais que operavam em praças *off-shore* e também a reciclagem dos chamados *petrodólares*. Os bancos iniciam um ciclo de expansão da oferta de crédito para os países periféricos, o que formará mais tarde a dívida externa desses países. Os bancos comerciais ofertavam recursos com taxas atrativas de juros e prazos de amortização mais reduzidos, porém a correção dos juros era flutuante.

Essa nova dinâmica monetária, moldada sob as perspectivas de expansão dos interesses corporativos privados, muda o padrão de financiamento dos países periféricos, já que esse espaço de valorização aberto encontra resposta imediata na insuficiência de poupança da periferia e há a partir daí um crescente processo de endividamento, o qual será fator decisivo na crise posterior do modelo de substituição de importações e resulta na crescente dependência dos países endividados em relação ao ciclo econômico e às sanções do sistema financeiro.

A partir de 1976 já se verifica o desgaste desse padrão de financiamento externo adotado pelos países periféricos. Com medo de que esses países endividados deixassem de pagar os serviços da dívida, a Secretaria do Tesouro Norte-americano enumera as prioridades do Banco Mundial para a periferia e nestas indicações já se verifica a ascensão do ideário monetarista, através da indicação de uma política fiscal restritiva e o aumento da influência das tendências liberalizantes. Nesse ano, pela primeira vez o Banco Mundial reconhece a necessidade de promoção de reformas econômicas e fiscais para aplacar os efeitos da crise do balanço de pagamentos pela restrição da demanda, através da reorganização das empresas públicas, corte de subsídios e políticas realistas de preços. Até esse momento os países em desenvolvimento conseguem manter taxas razoáveis de crescimento porque houve um aumento dos fluxos privados de recursos para eles. Nesse mesmo ano o Banco já alerta que o curto prazo dos contratos e a volatilidade das taxas de juros poderiam provocar ajustes dolorosos para os países que se endividassem em excesso e não mantivessem uma disciplina fiscal.

Em 1977 a preocupação com os desequilíbrios no balanço de pagamentos teve repercussões nos programas de empréstimos, pois aí começam a se estabelecer parâmetros específicos relacionados com projetos setoriais, porém, essa diretriz teve que ser flexibilizada para atender aos países periféricos. Este ano marca claramente a

divisão de tarefas entre o Banco Mundial, com políticas mais de longo prazo, e o Fundo Monetário Internacional, voltado para uma perspectiva de curto prazo.

Desde já o Banco propõe alterações no perfil da estrutura de crédito e financiamento e já inicia uma crítica ao modelo de substituição de importações e sugere uma maior priorização à promoção das exportações. Nesse novo modelo proposto, o papel do Estado deveria se restringir à exploração das oportunidades de negócios, elaboração de projetos e financiamento dos mesmos, além de desenhar e implementar obras de infra-estrutura, investigação científica, comercialização e importação de tecnologia. Já se aponta, não profundamente, para a tendência de realocação de recursos em termos de gastos sociais, visando direcionar os gastos aos mais pobres. Não se menciona no documento quais seriam os processos políticos desejáveis para transformar essa realidade. Não era interesse ferir os Estados autoritários.

Essa tendência de cooperação dos organismos multilaterais com os Estados autoritários pode ser comprovada pela experiência da América Latina. Nestes países, a primeira geração de reformas, formulada pelos organismos multilaterais para tentar conter as crises econômicas sucessivas, só foi possível por executivos fortes e governos autoritários, devido às fortes resistências que essas políticas, sobretudo sobre o campo sindical e dos salários, poderiam sofrer. Dentro desse contexto é compreensível que o Chile tenha sido a experiência piloto de Estado neoliberal ainda nos anos 70, sob o governo Pinochet. A experiência chilena foi modelo para o neoliberalismo dos países avançados do Ocidente, sobretudo para as reformas empreendidas por Thatcher na Inglaterra.

Em 1978 há o segundo choque do petróleo e em 1979 os Estados Unidos aumentam suas taxas de juros visando um retorno de suas divisas. Esses eventos levam ao crescimento dos preços dos produtos industrializados e a um decréscimo nos preços das *commodities*. Essa interferência da política de juros dos EUA é uma resposta à sua perda de reservas e conseqüentemente à sua perda de hegemonia.

Entre 1979 e 1982 há uma forte deterioração das economias periféricas. Segundo Coelho (2002), o ajuste econômico dos EUA, através da política do dólar forte, afeta todo o mundo. Do ponto de vista dos países centrais há um aumento nas taxas de inflação, estagnação econômica, desemprego e queda na produtividade. Na periferia a crise é colocada para baixo do tapete enquanto há alta liquidez, mas ela se alastra depois do segundo choque do petróleo e com o aumento brutal das taxas de juros norte-americanas.

“A crise não arrebenta na América Latina por um acaso, mas pelo fato de que esse foi o continente mais afetado em termos de fluxos de pagamentos, foi o elo mais vulnerável da corrente financeira. Nele concentravam-se países de renda média que foram grandes tomadores de empréstimos da banca privada internacional”. (COELHO, 2002: 139).

A partir de 1979 inicia-se o que alguns autores apontam como sendo a “onda conservadora” (ANDERSON In SADER e GENTILI, 1995; MORAES, 2001; COELHO, 2002), com as sucessivas eleições de Thatcher na Inglaterra, Reagan nos EUA e Kohl na Alemanha. Nesses governos é que a gestão econômica monetarista se desdobra em um programa político mais vasto, identificado com o ideário neoliberal. Como afirma Coelho, “São as experiências concretas com os programas de ajustamento e o aprofundamento da crise ao longo dos anos 80 que levarão a um ‘programa político’, conhecido vulgarmente como neoliberalismo”. (COELHO, 2002: 140).

Os elementos centrais do pensamento neoliberal já foram apresentados no capítulo um. Vamos nos ater aqui a ver como ele se tornou esse programa político referido por Coelho.

### **2.1.1. Crise da dívida e o consenso sobre os ajustes**

Na prática, segundo Sader (1995) cada país retoma uma versão do neoliberalismo conforme as heranças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores. Porém, tem fundamental peso sobre a propagação desse ideário pelo mundo e pela imposição de sua hegemonia, a propaganda ideológica feita pelos organismos multilaterais, seguindo as determinações dos países centrais, já liderados por políticos que seguiam essa doutrina nesse momento. A construção dessa hegemonia tem grande relação com a ampliação da crise econômica nos países periféricos e a ampliação da dívida externa e interna dos mesmos, o que os tornava mais dependentes dessas instituições.

Podemos ver essa relação entre a adoção e propagação da ideologia neoliberal e a crise econômica a partir de 1982. Neste mesmo ano, o Banco Mundial opera sua guinada neoclássica com a nomeação de Anne Krueger, grande expoente da Public Choice, e explode a crise da dívida na periferia, com a decretação da moratória pelo México. Com essa crise no México há um recrudescimento dos programas de ajuste para os países periféricos.

A partir de 1983 o Banco Mundial assume que há uma crise de pagamentos dos serviços das dívidas externas e denomina em seus documentos este processo de crise da dívida. Em termos internos aos países endividados, as causas da crise da dívida estão no grau de dependência desses países em relação ao financiamento externo (COELHO, 2002). Segundo Reginaldo Moraes “Nos anos 80, os programas neoliberais de ajuste econômico foram impostos a países latino-americanos como condição para a renegociação de suas dívidas galopantes. Daí se passou à vigilância e ao efetivo gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo FMI”. (MORAES, 2001: 33).

Segundo Coelho (2002) a crise da dívida é um sintoma de lacunas estruturais do padrão de desenvolvimento dependente e associado. Ela não é um acidente de percurso. Tal crise tem efeitos devastadores sobre os indicadores das economias dependentes e coloca em cheque a possibilidade de execução de políticas soberanas em função da crise do Estado.

Até o primeiro momento da crise, no início dos anos 80, a crise era detectada como de curta duração, sendo uma crise de liquidez. Os anos se passam e não há volta dos créditos voluntários para os países endividados, muito embora eles tenham adotado os programas propostos pelas instituições multilaterais. Os programas de ajuste se aprofundam cada vez mais e a tônica do discurso passa a ser a crítica ao modelo de substituição de importações. Nesse sentido, todo o ônus da crise recai sobre as distorções alocativas provocadas pelo Estado, ou seja, excesso de gastos sociais, e o seu modelo de desenvolvimento voltado para dentro. Como a crise era compreendida como de balanço de pagamentos, o ajuste proposto ia no sentido de atacar o problema da escassez de reservas.

A crise fiscal do Estado é consequência direta da crise da dívida. A partir de 1983 começa-se a se delinear ajustes de longo prazo e a se chamar a atenção para a excessiva burocratização e ao empreguismo do Estado, propondo uma maior descentralização e a sub-contratação. O documento do Banco Mundial de 1983 aponta também para a necessidade de elaborar os orçamentos através de análise racional, ligando os projetos à disponibilidade de recursos e aumentando a eficiência da coleta de informações.

### **2.1.2. Soluções apontadas: os ajustes de primeira geração e a formulação do Consenso de Washington**

Os programas de ajustes aparecem antes mesmo da eclosão da crise e são facilmente instrumentalizados durante os anos seguintes. Eles surgem a partir das discussões feitas pelo Banco Mundial sobre a crise na América Latina e os problemas da região africana. Desde 1978 o Banco começa a desenhar os ajustes estruturais, que seriam o principal instrumento de atuação do Banco e dos países centrais para o enquadramento das economias periféricas. Porém, quanto mais a crise se agravava, maior era a influência das instituições multilaterais sobre os países periféricos e sobre suas políticas. Aumenta também o grau de influência e o escopo dos programas de ajuste, passando a influir na redefinição dos papéis do Estado.

“(...) o novo ambiente exigia alterações nas funções dos governos. Três tarefas estavam prescritas para os mesmos: 1) criar um ambiente macroeconômico estável, por meio da adoção de políticas sustentáveis na área monetária, fiscal e cambial; 2) um sistema de incentivos que encorajasse a alocação ótima e eficiente dos recursos e 3) um modelo de crescimento cujos benefícios fossem mais amplamente partilhados”. (COELHO, 2002: 148).

Essas propostas do FMI e do Banco Mundial para os ajustes e a obtenção de estabilidade macroeconômica são sistematizadas no Consenso de Washington. Este foi um documento publicado em 1989 como resultado de uma sistematização das políticas de ajuste de primeira geração que poderiam ser consentidas pelas principais autoridades de Washington e que deveriam ser implantadas na América Latina. Esta lista de dez propostas foi elaborada em um seminário organizado pelo Instituto de Economia Internacional, e o principal elaborador desta proposta foi John Williamson (BALASSA, 1986).

Segundo Williamson (2004), os principais itens dessa agenda proposta pelo Consenso de Washington foram: produzir uma taxa de câmbio competitiva (para aumentar as exportações); liberalizar as importações; aumentar a poupança interna para financiar investimentos; reduzir o papel do governo (para se concentrar em serviços públicos básicos e prover estruturas para a economia).

Porém, há uma inflexão nas indicações dos organismos multilaterais sobre os ajustes, inflexão esta que se refere a uma passagem para uma perspectiva mais de longo prazo nas determinações e nas condicionalidades impostas para os empréstimos. Segundo afirma Coelho:



“Os ajustes de primeira geração foram basicamente concentrados numa perspectiva de curto prazo. O que a leitura sobre a evolução do pensamento do GBM [Grupo Banco Mundial] nos fornece é que ainda na primeira metade dos anos 80, com a perspectiva neoclássica ganhando terreno as medidas de longo prazo, de caráter estrutural, já estavam sendo configuradas. Nesse caso o papel do Banco passará a ser cada vez mais relevante, constituindo os ajustes de segunda geração”. (COELHO, 2002: 149).

Vamos ver a seguir quais foram as condições do surgimento desses ajustes de segunda geração e quais suas principais características.

## **2.2. A inclusão da perspectiva de longo prazo e a eclosão da agenda de segunda geração**

Esses programas propostos no Consenso de Washington eram vistos com desconfiança na periferia e a partir de 1981 o Banco Mundial começa a se preocupar com as resistências políticas a eles. Os países ricos pressionavam as instituições multilaterais para quebrar as resistências e apoiar a formação de alianças reformistas que facilitassem o caminho para as reformas direcionadas ao livre mercado. Recomendava-se que se criasse um clima interno que permitisse que as reformas fossem vistas como um produto das vontades dos agentes domésticos. Fato que facilitou a formação dessas coalizões foi o agravamento da dívida e a admissão de que o problema efetivamente não era de liquidez, mas de solvência. Esse consenso é efetivamente firmado, inclusive sendo em parte aceito por alguns grupos de esquerda e por alguns críticos dos programas de ajuste, pelo quadro de hiperinflação e pelo agravamento das condições econômicas que se encontram os países periféricos após a crise da dívida.

Dissemos anteriormente que os primeiros programas de ajustes foram implementados por governos autoritários ou por Executivos fortes. Mas além dessa estratégia de ajustes pela “força”, como dissemos acima, houve um outro elemento gerador do consenso acerca das reformas que foi o quadro hiperinflacionário. Como afirma Anderson, “Há um equivalente funcional ao trauma da ditadura militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais mais drásticas. Este equivalente é a hiperinflação”. (ANDERSON In SADER e GENTILLI, 1995: 21).

Segundo Netto (In SADER e GENTILLI, 1995), o quadro de hiperinflação e de desesperança gerados após o fim da ditadura, principalmente nos países da América Latina, pela derrota do autoritarismo não implicou em efetiva melhoria dos níveis de vida da população, e isto favoreceu a aceitação do ideário neoliberal. Esse quadro, para

Netto, leva à percepção de que a democracia restabelecida é meramente adjetiva e se cria um forte clima de descrença na ação política e nos espaços públicos. Oliveira (In SADER e GENTILLI, 1995) complementa esse argumento afirmando que a hiperinflação, no caso do Brasil, sentida após o Plano Cruzado, tem um efeito pedagógico que dá base à aceitação e ao sucesso do plano Real e à adoção de um receituário claramente neoliberal.

Anderson (1995) mostra que esse elemento da crise econômica, sobretudo após o fim do mundo socialista, produz a construção de um pensamento único acerca da constituição política e sobre as relações entre Estado e economia. Essa hegemonia se demonstra firmemente após a adoção de políticas neoliberais por governos que se diziam socialistas ou que negavam esse programa político em suas campanhas. Esse foi o caso dos *eurosocialistas* do sul da Europa, da Nova Zelândia, da Austrália, México, Argentina e Peru. Esses políticos progressistas implementaram, a rigor disso, as metas de ajuste mais fielmente. Anderson afirma que “A hegemonia neoliberal se expressa igualmente no comportamento de partidos e governos que formalmente se definem como seus opositores”. (ANDERSON In SADER e GENTILLI, 1995: 17).

O golpe de misericórdia sobre o modelo de substituição de importação foi dado após os fracassos das tentativas de ajustes heterodoxos, como foi o caso do Plano Cruzado no Brasil. Esses fracassos deixam claro que o problema do financiamento externo não era contingencial, mas estrutural, e contribuem para o aprofundamento da crença de que há uma saída única e inevitável para a crise desses anos (COELHO, 2002).

### **2.2.1. A reformulação da agenda de ajustes: uma face mais humana para os ajustes estruturais**

Apesar de haver essa construção ideológica sobre o consenso em torno da necessidade das reformas e sua elaboração em forma de um pensamento único, não podemos deixar de destacar que esses ajustes sofreram desde o seu princípio resistências e críticas por partes de governos, ONGs, instituições ligadas ao UNICEF e setores da esquerda. Essas resistências levam à formulação dos ajustes de segunda geração no início dos anos 90.

### **2.2.1.1. As consequências dos ajustes de primeira geração**

As críticas elaboradas pelos setores acima destacados em relação aos ajustes de primeira geração se referem, sobretudo ao aumento da pobreza, que segundo estas entidades estaria ligado ao processo de ajustes. Essa questão passa a ser relevante no meio dos anos 90, com o ressurgimento das crises econômicas nos países periféricos e com a ocorrência de alguns levantes populares nesses países em crise, como é o caso do levante de Chiapas no México (COELHO, 2002). Nesse momento, o mecanismo mais utilizado para remediar os custos inerentes às medidas de eliminação de subsídios, corte de gastos, restrição orçamentária, e todas as políticas de contenção da demanda são as políticas sociais compensatórias e focalizadas. Concordando com Coelho,

“O que se verifica no Banco [Mundial] é que havia um imperativo de continuar as reformas, de aprofundá-las e concomitantemente cuidar da legitimidade, que vinha sendo questionada tanto pelos movimentos sociais como por organismos oficiais ligados às Nações Unidas. É assim que a temática da pobreza volta com força. O relatório de 1990 foi uma resposta tardia aos ataques que começaram de forma mais sistemática no ano de 1987 com as críticas levantadas pela Unicef”. (COELHO, 2002: 174).

O Banco Mundial incorpora parte das críticas feitas sobre as consequências econômicas e sociais dos ajustes, mas inverte o sinal, dizendo que “O problema do não atendimento das necessidades sociais referia-se ao atraso nas ‘reformas’ e na precariedade de alguns ajustes”. (COELHO, 2002: 158).

As propostas do Tesouro Norte-americano nas versões dos planos Brady e Baker, no fim dos anos 80, marcam uma mudança na perspectiva das instituições multilaterais porque a partir desses planos se passa a dar um caráter mais estrutural aos ajustes e se admite que os problemas econômicos são de longo prazo (COELHO, 2002).

Nesse sentido, o enfoque dado pelas agências multilaterais para explicar a deterioração financeira pela qual passam os países periféricos, está não mais nos choques econômicos externos, mas no passado de “má gestão”. Quase tudo de ruim era fruto das políticas adotadas durante os anos em que vigorou o modelo de substituição de importações. Apontava-se então, que a saída para retomar o crescimento, diminuir a inflação e conter a crise da dívida era redefinir o modelo de Estado. Segundo esse enfoque, o governo passa a ser visto como um obstáculo ao desenvolvimento (COELHO, 2002). A grande ênfase dentro dessa reformulação do Estado estava no manejo adequado da política fiscal para que se pudesse promover ambientes estáveis

para ampliar o mercado. O Estado deveria também se desfazer de suas múltiplas atribuições para se focar naquelas em que o setor privado não tivesse interesse. Era uma meta descentralizar os serviços para aumentar a eficiência em sua prestação (MORAES, 2001). O Banco Mundial, desde a segunda metade dos anos 80 já indica a necessidade do Estado fazer concessões, o que mais tarde se desdobra na agenda de privatizações.

Podemos dizer que a tônica dessas mudanças em termos de agenda de ajustes estava na necessidade de retomar a confiança dos investidores e a estabilização da economia, que só poderia ser feito através da adoção das medidas de ajustes, dentre as quais se destaca a diminuição do tamanho do Estado, o controle restrito sobre o orçamento, a política monetária austera e equacionamento da dívida externa (COELHO, 2002). Essa inflexão na agenda de ajustes, denominada como “sound policies” indicam desde o fim dos anos 80 uma alteração na agenda de reformas, com a inclusão de novas pautas e com um tratamento mais de longo prazo para a crise. Essa mudança de perspectivas por um lado representa um reconhecimento da veracidade das críticas feitas às políticas de ajuste, mas não representa necessariamente uma alteração no sentido geral dessas políticas. Para Coelho:

“Diante das críticas crescentes, o Banco tenta dar algumas respostas, sem que estas representassem uma ruptura com a orientação geral inaugurada no período Reagan. Elas viriam na aceitação de que era preciso discutir programas relacionados à pobreza, ou seja, na aceitação de que os programas de ajuste deveriam incorporar políticas compensatórias nos momentos de transição, bem como era necessário incorporar uma dimensão ‘institucionalista’, que desse conta dos constrangimentos institucionais na implementação de políticas macroeconômicas adequadas, na perspectiva do GBM. Surgiam os ajustes de segunda geração, muito mais ambiciosos e de modo algum distantes do contexto inaugurado na era Reagan.” (COELHO, 2002: 78).

Essa agenda de ajustes de segunda geração é levada aos países periféricos através dos novos critérios para alocação de recursos formulados pelos organismos multilaterais no início dos anos 90. São eles: gestão econômica de curto prazo (demanda); gestão econômica de longo prazo (reestruturação da oferta); alívio da pobreza (área social e reformas que melhorem as distorções do mercado de trabalho). A partir de 1998 a avaliação passa a adotar critérios como gestão econômica, políticas estruturais, políticas para inclusão social e equidade e gestão do setor público e instituições (COELHO, 2002). Vemos que esses critérios atendem aos diagnósticos sobre a continuidade das crises como fatores internos aos países, quadro que se relaciona com o diagnóstico de má gestão do Estado e também com o reconhecimento

da necessidade de se tratar a questão social sob o risco de haver problemas políticos, como já anunciamos anteriormente.

Coelho (2002) aponta para os principais critérios de desempenho elaborados pelo Banco Mundial através da AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), contendo as políticas necessárias para um país requerer empréstimos. Esses critérios incluem: gestão econômica com controle da inflação, política fiscal, gestão da dívida externa e sustentabilidade do programa de desenvolvimento; políticas estruturais, sobretudo enfatizando a estabilidade financeira, garantia de competitividade para o setor privado e políticas e instituições para a sustentabilidade ambiental; políticas para inclusão social e equidade com ênfase na garantia da igualdade de oportunidades econômicas, igualdade de uso dos recursos públicos, desenvolvimento de recursos humanos, redes de proteção, análise e monitoramento da pobreza; por fim esta agenda inclui a gestão do setor público e instituições através da execução e garantia dos direitos de propriedade e regras básicas de governança, qualidade de gestão financeira e orçamentária, eficiência na mobilização de receitas, eficiência dos gastos públicos transparência, accountability e controle da corrupção no setor público.

### **2.2.2. O novo papel do Estado nos ajustes de segunda geração**

Podemos afirmar que há uma inflexão na proposta de ajustes sobre o papel do Estado. Se na perspectiva dos ajustes de primeira geração o Estado era visto como o grande culpado pela crise pela qual atravessavam quase todos os países, a partir da elaboração da agenda de segunda geração dos ajustes há uma alteração nesta perspectiva. Em um documento do Banco Mundial (2002), em uma síntese das elaborações muito freqüentes nos anos 90, é indicada a necessidade de um Estado forte o suficiente para apoiar o mercado; além disso, há uma ênfase nos possíveis perigos de um Estado corrupto e arbitrário sobre a estabilidade e o desenvolvimento. Ainda há a idéia de que o Estado deve se eximir de desempenhar funções nas quais ele não é eficiente, sob a justificativa de que esta nova visão permitiria que ele se concentrasse em funções que só ele poderia cumprir como a garantia da segurança, da infra-estrutura institucional para a economia de mercado e bens públicos, além de interiorizar externalidades e cuidar dos membros da sociedade menos capazes de cuidar de si.

Esse novo papel do Estado talvez seja o grande objetivo a ser atingido pelas reformas de segunda geração, e segundo os autores do Consenso de Washington “A

agenda de ‘reformas de segunda fase’ (...) é dedicada a montar as instituições – um serviço público e um Judiciário modernos, eficientes, não corruptos, sendo, talvez, a mais central delas – que permitirão que essas funções básicas sejam cumpridas com eficiência.” (WILLIAMSON, 2004: 271)

Williamson (2004) aponta quais foram, resumidamente, os itens centrais dessa agenda de reformas de segunda geração. É importante destacar que esta agenda de segunda geração deve aprofundar, continuar e incluir novos itens à agenda de reformas de primeira geração:

- 1) Imunização às crises: esta meta deve ser alcançada através de políticas fiscais anticíclicas, imposição de restrições orçamentárias rígidas a governos subnacionais, fundos de estabilização, taxas de câmbio flexíveis, fixação de metas de inflação, fortalecimento dos saldos das contas fiscais, conclusão da reforma das pensões. Todas estas medidas devem culminar em uma redução da dependência de poupança externa e na meta suprema da economia que deve ser a estabilização e o controle da inflação.
- 2) Conclusão das reformas de primeira geração: deve-se liberalizar e flexibilizar o mercado de trabalho, aumentando as oportunidades do mercado informal; ampliar as reformas comerciais para aumentar as oportunidades de acesso aos mercados dos países industrializados; concluir o processo de privatização de empresas públicas e bancos.
- 3) Reformas institucionais agressivas de segunda geração: implementar reformas no sistema político para que se tenha maior equilíbrio de forças entre os poderes legislativo e executivo, além de reformas nos serviços públicos, no Judiciário e no setor financeiro.
- 4) Distribuição de renda e agenda social: tornar o sistema fiscal mais progressivo; capacitar os pobres através do acesso a ativos que os permitirão ter uma vida decente dentro de uma economia de mercado. Esses ativos são educação básica, acesso à terra sem infringir o direito de propriedade, microcrédito e credenciamento e apropriação dos bens do mercado informal.

Resumindo essas propostas e demonstrando seu sentido mais profundo, Kuczynski afirma que o “Ingrediente essencial a qualquer dessas reformas é uma administração pública eficiente, aberta e competente. Sem ela, as reformas de mercado não podem funcionar corretamente”. (KUCZYNSKI, 2004: 29). Seguindo esse

raciocínio, para o êxito de qualquer ajuste e também para manter as metas econômicas, é fundamental reformular o Estado.

Como vimos, esta proposta de reformulação do Estado é ampla e visa redefinir o papel deste em si mesmo. Dentro dessa agenda iremos nos deter nas principais propostas de segunda geração que aqui nos interessa: a agenda social e as reformas institucionais.

#### **2.2.2.1. Agenda social**

Como já apontamos, a questão da pobreza e a agenda social são re-introduzidas no âmbito das reformas nos meados dos anos 90. Segundo o Banco Mundial (2002) a meta até 2015 é reduzir a pobreza pela metade na América Latina. Além das razões que já apresentamos para a introdução dessa agenda, Birdsall e Szikely (2004) acrescentam que a pobreza e a desigualdade são problemáticas porque podem reduzir o crescimento, pois podem aumentar os efeitos adversos de mercados imperfeitos e de instituições governamentais fracas em investimentos e poupanças.

Williamson (2004) e Birdsall e Szikely (2004) defendem que o mercado e as reformas implementadas não foram os responsáveis pelo aumento da pobreza, muito embora essas reformas também não tenham ajudado a solucionar as questões estruturais que agravavam a situação. Birdsall e Szikely (2004) apontam que o problema é que as “pessoas pobres têm ativos limitados” e essa restrição não pode ser solucionada sozinha pelo mercado. Esses autores, além de outros (Williamson, 2004; Banco Mundial, 2002) argumentam que a questão da pobreza não será solucionada com um aumento no crescimento econômico porque esse não será maior em curto ou médio prazo. A questão, para eles, é dividir ou redistribuir o “bolo” deste tamanho que já é dado. Não é necessário um crescimento imediato e grande, mas que se garanta um crescimento sustentável e sustentado, originado do êxito do setor privado, das multinacionais e dos microempresários. Além disso, para Williamson “(...) o modo mais eficaz para dar ao pobre uma maior proporção será igualar as oportunidades dando mais atenção à agenda social”. (WILLIAMSON, 2004: 13). Isso significa que, para ele, a solução é dar ao pobre acesso maior aos recursos que venham a permitir-lhe fazer e vender coisas atraentes ao mercado, ou seja, não se deve destruir ou enfraquecer o peso do mercado na regulação das relações sociais, mas introduzir as pessoas que estão à margem nesse sistema. Isso será feito, segundo Birdsall e Szikely (2004) e Banco Mundial (2002), pela

maior aquisição de capital humano pelos pobres através de educação básica e saúde, além de programas de titulação para dar direito de propriedade ao setor informal, uma política de reforma agrária que ajude os trabalhadores a comprar terras de proprietários de latifúndios. Outro ponto que irá corroborar com essa agenda é a ampliação do microcrédito. Esses objetivos devem ser alcançados, para Williamson (2004) sem ameaçar os interesses das pessoas ricas para ampliar a coesão social. Esse tipo de proposta de política social é denominada por Birdsall e Szikely como política do estilo “de esforço próprio”, focalizada na melhoria da produtividade.

Porém, não podemos nos esquecer que essas políticas sociais serão implementadas no contexto de um Estado que passa por restrições financeiras e que tem que atingir as metas de estabilização fiscal e baixa inflação. Por isso, embora seja necessário investir na área social, isso deve ser feito usando recursos limitados. Vejamos a seguir a solução apontada por Birdsall e Szekely:

“A solução política foi a introdução de políticas de compensação por meio da implementação de programas de rede de segurança [como o Bolsa Escola], incluindo fundos de emergência social e de investimento social (os quais se tornaram programas favorecidos com o apoio de bancos multilaterais de desenvolvimento). Diante das contínuas pressões fiscais, a abordagem tornou-se a de dirigir recursos para as pessoas pobres, isto é, alocar limitados recursos orçamentários para obter a maior redução possível da pobreza pelos pesos despendidos. Foram criados perfis e mapas da pobreza para identificar a população com as taxas mais altas de pobreza. Os programas resultantes foram projetados de forma pequena, específica, e firmemente focalizada. A política social e as estratégias globais de crescimento e desenvolvimento dos países tornaram-se totalmente desconexas (...) e programas sociais [foram] sendo vistos como uma ameaça potencial aos déficits públicos e à estabilidade macroeconômica”. (BIRDSALL e SZEKELY, 2004: 56).

Segundo esses autores, essa estratégia acima apontada foi mais implementada no início dos anos 90. Após esse período e ainda hoje, há um aumento nos gastos públicos, aplicado em programas sociais, embora tenha que se seguir uma rígida responsabilidade fiscal. Porém, embora tenha se aumentado o volume dos gastos, o escopo desses programas sociais continua a ser focalizado nas populações mais miseráveis, com períodos curtos de duração e sem corresponder a uma estrutura de serviços públicos maior. Oferece-se como serviço educação primária, e em alguns casos média, e saúde básica, eliminando-se as especialidades e os tratamentos mais complexos. Outra ênfase de gastos é nas chamadas redes de segurança como o Programa Bolsa Escola, muito elogiado pelo documento do Banco Mundial (2002). Lembramos que voltaremos a falar sobre o modelo de políticas sociais adotados dentro dessa redefinição do Estado mais adiante neste trabalho.



Vale a pena apenas ressaltar aqui que essas políticas devem ser implementadas sob uma forma de organização do Estado mais descentralizada e reorganizada, como falaremos a seguir dentro do tópico que tratará das propostas de reforma institucional.

#### **2.2.2.2. Reformas institucionais**

O reconhecimento da necessidade das reformas institucionais é, segundo alguns autores, como Williamson (2004), a principal aquisição em termos de agenda de ajustes dos anos 90. Esse reconhecimento se torna mais proeminente dentro do quadro de continuidade das crises econômicas dos países periféricos.

No âmbito das reformas institucionais apontadas como necessárias, a reforma do Judiciário é uma das mais urgentes, porque, segundo Kuczynski (2004), a ineficiência e a lentidão burocrática criam grandes custos para a sociedade. Para complementar essa reforma é preciso fomentar uma imprensa livre e aumentar a participação das ONG's na publicização dos interesses de grupos particulares de cidadãos.

Em relação ao Estado, deve-se ampliar a descentralização de suas funções. Esse processo terá como benefícios, segundo Kuczynski (2004), a maior capacidade de associação de investimentos às necessidades locais; um maior interesse sobre os gastos públicos através do envolvimento local; e um melhor conhecimento das condições locais. Também, para ele, não se pode descartar o fato de que uma descentralização excessivamente rápida pode gerar riscos como a falta de arranjos formais para o controle dos gastos locais e da distribuição da receita. Como Kuczynski afirma:

“(...) a devolução de mais responsabilidade e poder econômico para as províncias e localidades é importante para dar aos eleitores e aos governos locais um sentido de participação no desenvolvimento de seu país. O problema é como os governos federais podem limitar os déficits estaduais e provinciais, de modo que evite a pressão para o poder central periodicamente assumir dívidas descentralizadas, prejudicando assim o rigor fiscal nacional. O Brasil, com seus ‘programas internos do FMI’ e Lei de Responsabilidade Fiscal, fornece um modelo encorajador. Se a descentralização puder ser combinada com a responsabilidade fiscal nas décadas vindouras – revertendo a prática de vários séculos –, uma base mais forte terá sido lançada para o desenvolvimento e a democracia”. (KUCZYNSKI in WILLIAMSON e KUCZYNSKI, 2004: 41).

Como vemos neste trecho, um dos desafios desse modelo de Estado proposto está em descentralizar suas funções, mas manter o rigor do controle das contas públicas. Em outros documentos, como no do Banco Mundial (2002) vemos que se coloca a necessidade de desvincular as receitas fiscais de compromissos constitucionais de modo a controlar mais firmemente o superávit fiscal.

Nesse âmbito de reformas institucionais se inserem (NAVIA e VELASCO, 2004) as agendas de reforma legal e política, a criação de instituições normativas, o combate à corrupção, melhorar a arrecadação tributária, reestruturar as relações entre o Estado e os governos federais.

Vemos que a questão institucional passa por criar novos arranjos entre Estado e sociedade, arranjos absolutamente necessários na medida em que reformula os papéis atribuídos ao Estado em sentido geral. Essa agenda de reforma institucional, portanto, juntamente à agenda social e no bojo dos ajustes de segunda geração visa também garantir a legitimidade da continuidade dos ajustes econômicos, que ainda continuam sendo a tônica do processo, ao mesmo tempo em que confere a esse programa de estabilização econômica uma “face mais humana” e mais aceitável.

### **2.3. A legitimidade das reformas de segunda geração e a questão democrática**

Muitos autores afirmam que as reformas de segunda geração são muito mais difíceis de serem atingidas. Primeiro porque não podem ser aprovadas apenas por um decreto do executivo, ou seja, dependem de um envolvimento político profundo de diversos setores e poderes do governo, além da aceitação e envolvimento da sociedade. Trata-se no fundo de reformular os padrões de relação Estado – sociedade – mercado. Podemos ver a indicação dessa dificuldade de implementação no seguinte trecho de Navia e Velasco:

“O processo político requerido pela segunda geração de reformas está se revelando muito diferente das reformas de primeira geração. A primeira onda de mudanças freqüentemente foi levada a cabo em situações de emergência sem par. Muitas das medidas (por exemplo, estabilização da moeda e da taxa cambial) não necessitam de aprovação parlamentar; em áreas que normalmente deveriam (por exemplo, da desregulamentação ou da reforma fiscal), até mesmo governos democráticos puderam valer-se de ‘regra de emergência por decreto’. Em contraste, mudanças profundas em áreas prioritárias tais como as dos sistemas judiciário e normativo quase não podem ser realizadas sem longa discussão e participação de perícias técnicas das partes afetadas. Governar em comitê ou consenso deve ser a norma daqui para a frente. Mas como todos os governos estão descobrindo, isso é mais fácil falar do que fazer.” (NAVIA e VELASCO in KUCZYNSKI e WILLIAMSON, 2004).

Percebemos, na análise de documentos como os do Banco Mundial (2002) a partir da visão de autores como Moraes (2001) e Coelho (2002), que a democracia é tomada pelas agendas de ajustes de segunda geração como um dado que deve ser relevado na implementação dessas políticas. Juntamente a isso, há uma maior necessidade da construção da legitimidade sobre essas políticas. Por outro lado, destaca-

se a necessidade de insular áreas chave de decisão no interior do Estado, principalmente na área econômica, para manter as metas de estabilização fiscal.

Se a questão que aqui nos interessa é a construção da democracia e da participação, como essa questão aparece no âmbito desses ajustes referidos anteriormente? Por que é relevante relacionar esse contexto macroeconômico com a discussão sobre a participação?

### **2.3.1. Retomando a discussão sobre a democracia**

Consideramos, que se num primeiro momento, nas chamadas reformas de primeira geração pouco se referia sobre a questão da democracia, e para alguns autores, como Anderson (in SADER e GENTILLI, 1995), essa questão era até irrelevante dentro das formulações das agências multilaterais dado o fato de que havia muitos governos autoritários implementando reformas, notamos que há uma inflexão muito relevante no âmbito das formulações sobre os ajustes na chamada agenda de segunda geração. Se nesse primeiro momento a legitimidade da implementação dos ajustes era dada pela urgência da crise econômica, as soluções implementadas na maior parte dos Estados periféricos não apontaram para uma solução para esta crise. Esse fato, somado ao agravamento da pobreza e ao aprofundamento da desigualdade, como já apontamos, suscitou várias críticas em torno dos ajustes e até resistências organizadas em relação à continuidade de sua implementação. Bem, essas resistências levaram à uma inflexão fundamental no âmbito das formulações das agências multilaterais para as saídas da crise: foi cada vez mais levada em conta a dimensão da legitimidade, da política, do social, do aspecto humano das reformas.

Além disso, a dimensão da participação e da democracia, se antes não era abordada nas elaborações sobre os ajustes, agora passa a ser levada em conta dentro de dois aspectos fundamentais das reformas: na re-introdução da preocupação com as políticas sociais e na discussão sobre a reforma institucional do Estado.

A reflexão que viemos fazendo até agora demonstra que a concepção de democracia e participação dominante no âmbito das formulações sobre os ajustes em muito se assemelha à discussão neoliberal sobre o assunto, tal qual apresentamos no primeiro capítulo deste trabalho. Ou seja, na primeira geração de ajustes a questão da participação da sociedade no Estado era vista como um fator que levava à elevação dos gastos públicos e à crise fiscal do Estado em última instância. Tratava-se, mesmo que

isso não estivesse explícito em nenhum receituário, de restringir essas formas de participação, ou pelo menos o alcance de sua decisão, o que nos parece remeter à formulação de Buchanan, que apontamos anteriormente.

Na prática, esta restrição do escopo da participação se dá pelo corte de direitos sociais, já que as reivindicações sociais eram o principal foco de pressão de atores como os sindicatos, que se tornam grandes vilões do período. Outra forma de restrição é a preponderância que adquire a agenda de reformas econômicas. Essa pauta é vista como emergencial, como urgente, e assim, não cabe em suas decisões toda a demora própria do sistema democrático. Além disso, como os problemas são urgentes, cabe aos especialistas solucioná-los.

Se observarmos que no âmbito das propostas de ajustes de segunda geração a dimensão política e da legitimidade passa a ser levada em consideração, resta nos perguntar por que há essa mudança na agenda de reformas? Por que a participação, a democracia e mesmo a revalorização do Estado, mesmo que reformulado, voltam à pauta? E ainda, como essa discussão volta à pauta?

Consideramos que a questão da chamada governabilidade pode nos oferecer respostas incipientes sobre como a temática da participação é retomada nesse processo.

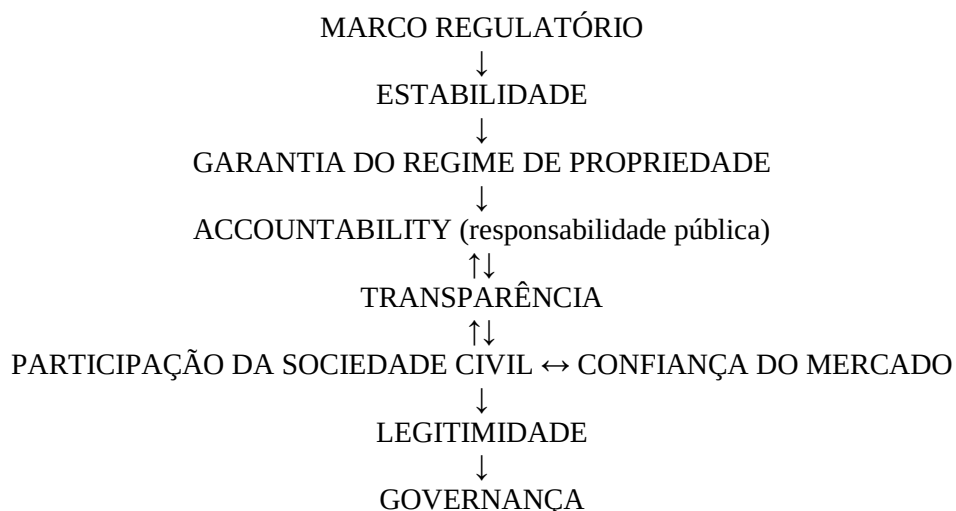
#### **2.3.1.1. A questão da governabilidade**

Segundo Coelho (2002), as práticas que descrevemos como ajustes de segunda geração, traduzidas num ambiente institucional favorável, garantiriam a governança, a qual possibilitaria que os agentes econômicos se sentissem mais seguros para desenvolver seus negócios. Desse modo, podemos dizer que a governança seria um ponto muito importante dentro das reformas institucionais mais amplas que apontamos anteriormente, pois seu grande objetivo é restabelecer a credibilidade com o objetivo de diminuir a vulnerabilidade econômica. Coelho (2002) explica o sentido do conceito de governança proposto pela AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), agência do Banco Mundial que fornece empréstimos para os países periféricos. O sentido apontado para este conceito se refere às condicionalidades a serem cumpridas para a aquisição de tais empréstimos. Neste sentido, há uma relação entre o conceito de governabilidade e a discussão feita anteriormente sobre a descentralização e sobre o financiamento vinculado ao desempenho (resultados).

Segundo o conceito utilizado por Coelho a partir das definições da AID, a governança consiste em quatro elementos: accountability, transparência, papel do marco regulatório e participação. Vamos mostrar o que significa cada um desses elementos.

- a) Accountability: imputação de responsabilidade ao serviço público, através da responsabilização dos agentes públicos a partir de critérios legais. Nesse ponto podemos colocar a agenda de responsabilidade fiscal (contas públicas transparentes e sujeitas a auditoria externa) e a agenda de política fiscal saudável. A questão da transparência, agora na tomada das decisões, também se insere na meta de política fiscal saudável e na prioridade de programas sociais produtivos que melhorem a qualidade de vida dos pobres.
- b) Transparência: forma como o agente público toma decisões e fornecimento de informações pelo Estado. A gestão transparente gera maior confiança nos mercados e reduz a corrupção e o desperdício.
- c) Sistema de leis justo, previsível e estável: a consolidação de um marco regulatório sólido e confiável é base para a possibilidade de transparência na gestão e também de accountability. Esse marco regulatório deve garantir o cumprimento dos contratos e do regime de propriedade da livre empresa, sem deixar de lado a meta de estabilidade econômica.
- d) Participação: a boa governança depende da participação da sociedade civil na elaboração dos projetos e programas; ela também pode ser uma forma de controle público sobre a ação estatal, o que aumentaria a transparência e a eficiência dos processos e garantiria a legitimidade da ação coletiva.

Podemos sistematizar esses elementos no seguinte esquema de acordo com a elaboração proposta por Coelho (2002: 63):



A questão da participação e da governança aparecem em outro documento do Banco Mundial (2002): “A participação popular nas decisões faz com que [os pobres] melhor representem suas necessidades, além de criar um consenso para as políticas. O Brasil pode acelerar ainda mais as reformas para melhorar a governabilidade”.(BANCO MUNDIAL, 2002: 25).

Outro aspecto importante sobre a participação dentro dessa agenda de reformas é em relação ao seu papel sobre o aumento do conhecimento do setor público para melhorar a alocação financeira para investimentos e também sobre as áreas em que é interessante se abrir para a participação. Esse aspecto é demonstrado no seguinte trecho:

“A participação de interessados nas decisões públicas torna-se mais importante quando estas não são inteiramente tecnocráticas (os bancos centrais, em geral, não pedem a opinião do cidadão comum ao estabelecer as metas de inflação) e quando a informação do governo sobre as partes interessadas e suas preferências está incorreta (geralmente em algumas instâncias de infraestrutura local). A participação também aumenta o conhecimento do público em relação aos projetos do governo e à alocação de recursos, reduzindo a possibilidade de fraudes e ineficiências”. (BANCO MUNDIAL, 2002: 91 e 92).

O que queremos discutir daqui para frente neste trabalho é justamente como o Brasil se coloca nesse contexto de Reformas de segunda geração e mais especificamente como se relaciona a esse contexto a questão da participação. Para isso, analisaremos como está colocada a questão da participação dentro da proposta de Reforma do Estado implementada no Brasil, sempre tendo em mente as relações entre os processos de reforma e o processo mundial de estabelecimento de condicionalidades ligadas às reformas de segunda geração e mais especificamente à temática da governança.

## **PARTE II: ALGUNS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL**

### **CAPÍTULO 3: OS PRELÚDIOS DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL**

Neste capítulo tentaremos refletir sobre os efeitos da crise internacional dos anos 80 no Brasil. Ou seja, tentaremos compreender como o processo de ajustes é elaborado e implementado no Brasil a partir dos anos 80. Passaremos brevemente pelas políticas econômicas dos anos 80 para chegarmos a analisar com mais ênfase a implantação da agenda neoliberal no Brasil, que ocorre formalmente a partir do governo Collor e demonstrar também suas mudanças no âmbito do Plano Real e a sua aproximação com a agenda de reformas de segunda geração.

Segundo Belluzzo e Almeida (2002), entre os anos 1980 até hoje, passamos por uma crise única de caráter estrutural, mas que tem manifestações diferenciadas ao longo desse período, variando de acordo com as condições externas. Esses autores dividem a crise entre três períodos: 1980 a 1989; 1990 a 1994; 1994 a 2005.

Como já dissemos no capítulo um desse trabalho, as causas dessa crise estão dadas pelo padrão de financiamento da economia brasileira, baseado no crédito internacional desde os anos 1970. Esse padrão de financiamento possibilita o milagre econômico, mas depois da crise de 1979 e do choque de juros se transforma em grande déficit no balanço de pagamentos do Estado e também em dívida impagável do setor privado. Analisaremos aqui quais as respostas dadas pelo Estado brasileiro através da política econômica para essa crise.

Segundo esses autores, a origem da crise fiscal e do endividamento público nos anos 80 está inteiramente ligada ao ajuste privado. Segundo eles:

“O ajustamento, portanto, não só preservou os lucros e o patrimônio do setor privado, como permitiu o reequilíbrio externo em conta, mas ao mesmo tempo, produziu o agravamento das incertezas: inflação alta, sem mais a confiança na indexação, a percepção da precariedade da situação cambial, o aprofundamento da crise fiscal e de financiamento do setor público e das empresas estatais”. (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002: 147).

Além do argumento de que o ajustamento agravou as condições de financiamento do setor público e desorganizou os padrões de avaliação e risco das decisões empresariais, este tipo de ajuste provocou uma paralisia dos agentes que comandam o investimento, tanto do setor público quanto do privado. Isso significa que ele não foi capaz de restabelecer o crescimento e não enfrentou a crise de



financiamento, em última instância, levou à recessão e ao aumento da inflação (BELLUZZO E ALMEIDA, 2002).

Vamos então tentar mostrar, em linhas gerais, como esse quadro ocorreu mais especificamente nos períodos de 1981-1983, o chamado ajuste exportador; entre 1984-1987, com a recuperação do mercado interno e o Plano Cruzado; entre os anos de 1987-1989, com a crise do Cruzado e os sucessivos planos fracassados no governo Sarney que levaram ao descontrole da inflação; entre 1989-1990 com o Plano Collor e 1991 com o Collor 2; e finalmente a partir de 1994 com as medidas do Plano Real.

### **3.1. A crise do Estado no Brasil: aspectos macroeconômicos**

#### **3.1.1. O ajuste exportador entre 1981 e 1983**

Desde o início da crise do capitalismo global, em 1979, o governo brasileiro já adota políticas para se ajustar, sendo a primeira delas a desvalorização do Cruzeiro para conter o déficit em conta corrente. Entretanto, apenas em 1981 o governo começa a ter uma política econômica mais intensiva para obter superávit comercial e financiar os gastos com o balanço de pagamentos e os serviços da dívida externa, o principal custo. Porém, as contas públicas nesse período são penalizadas pelos subsídios e facilidades concedidos pelo Estado aos exportadores, pela diminuição da arrecadação tributária e pela expansão da dívida interna para financiar as contas externas. Segundo Belluzzo e Almeida (2002) esses são alguns dos impactos internos do estrangulamento da economia externa. Segundo esses autores, a deterioração das contas públicas e o crescimento da dívida interna foram saídas da esfera financeira para garantir a manutenção da riqueza privada, através da política de juros altos pagos pelo Estado pelos títulos públicos.

Esse quadro desfavorável das contas públicas e também da produtividade interna é agravado pela falta de investimentos. A enorme recessão gerada leva à instabilidade de preços internos e do câmbio. Aumentam as dívidas sobre a solvência do Estado e o mercado financeiro pressiona o aumento dos juros e a diminuição dos prazos de amortização da dívida pública (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002), processo que culmina no aumento da inflação. O Estado tenta conter o aumento desses preços pelo não reajuste das tarifas públicas. Essa política gera, posteriormente, a falência das empresas públicas, problema aprofundado pela falta de investimentos nelas.

### 3.1.2. O Plano Cruzado

O próximo momento relevante na economia brasileira recente para compreender os impactos dos ajustes neoliberais no Brasil e a aceitação desse ideário é o Plano Cruzado. Ele é o último suspiro no Brasil da política econômica heterodoxa (COELHO, 2002). Após seu fracasso aumenta a força da aceitação das políticas liberais como única forma de conter a inflação e a crise, como veremos a seguir.

Esse plano econômico entrou em vigor em fins de fevereiro de 1986. Entre sua implementação e sua crise em 1987 temos uma retomada do crescimento puxado pelo mercado interno. O Plano parte do congelamento de preços, mas vemos que a formulação original heterodoxa não é aceita pelos setores hegemônicos da sociedade, os detentores da riqueza financeira, e por isso seus pilares básicos não são implementados.

As medidas propostas pelo Plano que são aceitas e implementadas, sobretudo o gatilho salarial, provocam uma explosão de consumo de base. Porém, dada à falta de investimentos na produção, gera-se um grande desabastecimento de produtos básicos, que ocasionam a queda da popularidade do governo. Surge então, para suprir essas necessidades, um mercado paralelo de produtos e aumenta a demanda por importação de suprimentos como carne, pão, cerveja. Esse aumento nas importações e o aumento do serviço da dívida acabam com as reservas de dólares, e em 1987 o governo decreta a moratória. Duas semanas depois, cai toda a equipe econômica, sendo substituída pela equipe de Bresser Pereira, que implementa uma política econômica ortodoxa e adequada às condições impostas pelo ajuste estrutural das instituições multilaterais (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002).

O Plano Cruzado evidencia as contradições existentes dentro do governo (TATAGIBA, 1998), sobretudo dentro da equipe econômica do ministério da Fazenda em relação ao Banco Central. Havia a oposição dentro do governo entre setores que acreditavam em medidas ortodoxas e outros que preferiam heterodoxas. Essas preferências exprimiam as diferentes leituras existentes no Brasil acerca da crise do Estado e de suas causas. Segundo Tatagiba (1998), essas diferentes leituras exprimem a emergência de duas matrizes importantes na interpretação da crise do Estado: a matriz modernizante/liberalizante e a matriz democratizante/moralizante. Já Cruz (1994) divide esses setores entre os conservadores e os progressistas. Esses autores, todavia, afirmam que a disputa se dá sobre a base compartilhada de que o Brasil está em crise e o cerne

dessa crise é o Estado. As grandes diferenças entre esses setores são, para Cruz, as causas apontadas para essa crise, e evidentemente, as soluções.

Para os setores chamados por ele de conservadores, e que para Belluzzo e Almeida (2002) são os ortodoxos e para Tatagiba os da matriz modernizante/liberalizante, a crise do Estado tem razões endógenas. Para esses setores o Estado vai mal porque gasta descontroladamente e porque intervém em excesso e não consegue gerir adequadamente suas atividades. A solução é aumentar a importância do mercado nas decisões econômicas e na organização da sociedade.

Para os setores chamados por Cruz de progressistas, por Belluzzo e Almeida de heterodoxos e por Tatagiba de matriz democratizante/moralizante, o problema está nas relações que se estabelecem entre o Estado e os grupos sociais, relação que se torna problemática por se separar o Estado e colocá-lo acima da sociedade. Desse modo, a origem e a natureza da crise não estão nas instituições estatais, mas nos comportamentos difundidos entre os atores sociais. A solução apontada é a reconstrução da esfera pública e a desprivatização do Estado. Tatagiba sistematiza a questão da seguinte forma, baseada em Cruz:

“Em suma, enquanto para os setores conservadores o problema era de ordem econômica; para os setores progressistas, o problema era ético e político. Para os primeiros, a saída está no mercado, ícone da modernidade; para os segundos, a resposta está na democratização do Estado, via reconstrução da esfera pública. Para uns tratava-se de construir um novo modelo de desenvolvimento econômico que desse liberdade aos agentes econômicos; para outros, tratava-se de reconstruir sobre bases mais democráticas a relação entre Estado e sociedade, propiciando as condições para o exercício da cidadania. Os setores conservadores, retomando a argumentação anterior, davam ênfase privilegiada à matriz liberalizante/modernizante, enquanto os setores progressistas, enfatizavam a matriz democratizante/moralizante”. (TATAGIBA, 1998: 32).

O que pudemos perceber, segundo a maior parte dos autores sobre os quais nos baseamos, como Cruz, Belluzzo e Almeida, Coelho e Tatagiba, é que o fracasso do Plano Cruzado, com a aceleração inflacionária e a queda da equipe econômica, na medida em que ameaça constranger a rentabilidade das empresas, traz como consequência a crença nos ideários neoliberais. Segundo Anderson (in SADER e GENTILLI, 1995), a legitimidade desse ideário se ancora nos riscos da hiperinflação, que nesse momento no Brasil são mais que evidentes. Segundo Cruz, o Plano Cruzado:

“(...) pelo sacrifício que momentaneamente impôs, pelas expectativas que fomentou apenas para frustrá-las no momento seguinte, pelas consequências desastrosas dos equívocos que alimentou, o Estado era trazido ao banco dos réus, acusado dos piores crimes. E não encontrava quem o defendesse à altura”. (CRUZ, 1994: 26).

Porém, esses mesmos autores apontam que as condições do esgotamento do Estado foram dadas graças ao ajuste privado, que descarregou sua dívida em dólar sobre o setor público e manteve seus lucros graças aos títulos públicos e à acumulação de riqueza líquida sustentada pelos juros altos pagos pelo próprio Estado. Segundo Belluzzo e Almeida, sem o setor público as empresas não poderiam passar pelo processo de ajuste e nem contrair despesas, pois não havia outra fonte de crédito disponível. Por outro lado, era mais interessante para o setor privado manter sua riqueza no estado líquido e não transformá-la em investimentos produtivos. Essa atitude somada à resistência à indexação de preços e à especulação de estoques tornou quase impossível a efetivação da queda da inflação, pois os próprios agentes privados se opunham a ela.

Por esse motivo, embora se tenha preservado a estrutura empresarial privada e restaurado o equilíbrio corrente das contas externas, isso não foi suficiente para restaurar o crescimento e não se enfrentou a grave crise de financiamento. A economia nesse período se tornou mais instável e indeterminada. Nesse período, segundo Tatagiba (1998), a questão da crise do Estado se apresentou com extraordinário vigor e gerou um clima ainda maior de insegurança também sobre os rumos da transição democrática e acrescentou novos termos à gramática política e econômica como os temas da austeridade na gestão do setor público, política monetária ativa, redução dos programas sociais, desregulamentação da economia. Desse modo, segundo Tatagiba, o processo de ajuste pelo qual passa o Brasil a partir da segunda metade dos anos 80 redefine as relações sociais de produção e o papel do Estado.

Esse panorama de necessidade de mudanças se expressa na perda de legitimidade pela qual o governo passa em seus dois últimos anos e no discurso da mudança, hegemônico nas eleições de 1989. Tatagiba mostra que nessas eleições se definem mais claramente as duas matrizes de leitura da crise do Estado que falamos anteriormente. A autora aponta também que só há nessas eleições candidatos de oposição ao governo Sarney, fato que demonstra a total falta de legitimidade desse governo e de sua forma de ajuste.

Em suma, entre os anos de 1987 e 1989, após vários planos econômicos fracassados como o Plano Bresser (1988) e Verão (1989), há uma queda brutal no PIB, um aumento no saldo comercial pelo agravamento na recessão e queda nas importações; além disso, a inflação sai do controle pela explosão do consumo de base. Todo esse quadro gera um maior desemprego, queda na produção e nos salários. Dado o caos em

que o país se encontra e a derrota do modelo heterodoxo de ajuste há uma ascensão do ideário liberal e da vontade de mudança pela sociedade. Nas eleições de 1989, a matriz liberalizante/modernizante, segundo Tatagiba, triunfa com a eleição de Collor. É sobre esse período que trataremos a seguir.

### **3.1.3. O governo Collor e a volta da ortodoxia**

Para muitos autores que analisam o período, como para Tatagiba (1998), a partir do governo Collor surge um novo modelo de Estado e uma nova sociabilidade definida segundo a noção de modernidade baseada no mercado. Para a autora, o Brasil pós-Collor é um Brasil diferente, com novos termos de debate e novas pautas de prioridades na agenda política. Esse é o governo que marca a hegemonia das políticas neoliberais no Brasil.

Como já vimos, as condições em que o Brasil se encontrava no ano das eleições de 1989 são muito desfavoráveis e os sucessivos planos econômicos baseados no congelamento de preços que são implementados desde 1986 não foram capazes de reverter a tendência de aceleração inflacionária. Nessas eleições o grande tema é a mudança, sendo esta tratada de diversas formas por atores políticos e matrizes ideológicas diferentes como vimos anteriormente. Mas a grande questão colocada na agenda política do momento é a crise do Estado.

Collor, segundo Tatagiba, em seu discurso eleitoral, faz uma crítica genérica ao Estado e depois de sua eleição esta crítica se transforma na adoção das políticas de mercado, materializada no Plano Collor. Belluzzo e Almeida afirmam que o plano Collor é um dos mais arrojados e profundos planos de estabilização econômica de escopo ortodoxo.

A grande questão em termos políticos é que o plano foi decretado ignorando os mecanismos democráticos (TATAGIBA, 1998; BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). A ameaça da hiperinflação, segundo Tatagiba, foi o recurso por meio do qual o Executivo fez tornar legítimo seu projeto sem utilizar-se dos mecanismos parlamentares recém restaurados. A busca desesperada de segurança e previsibilidade criou uma aura de legitimidade em torno do Plano que imobilizou até seus opositores (TATAGIBA, 1998; CRUZ, 1994). Tatagiba analisa os discursos do Presidente que se referem às urgências das reformas como um esforço de guerra que não pode se prender aos entraves institucionais, pois a gravidade da situação requer políticas urgentes que não podem

esperar a temporalidade da democracia. Desse modo, o recurso às medidas provisórias procura demonstrar ao povo não a natureza autoritária do governo, segundo o Presidente, mas sua coragem em espantar de vez o fantasma da hiperinflação (TATAGIBA, 1998).

Para Tatagiba, sob a bandeira da modernidade neoliberal, o governo Collor reedita o que há de mais antigo na política brasileira: a prevalência do poder do Estado sobre a sociedade. Além disso, a autora e muitos outros críticos das políticas públicas sob o neoliberalismo, aponta que para Collor, a economia moderna não poderia conviver com os “avanços sociais” de uma “Constituição inflacionária”, recém aprovada em 1988. A política de Collor demonstra como o Estado neoliberal deve ser mínimo em suas finalidades sociais, mas máximo como instrumento de poder efetivo para se atingir as mudanças que o mercado almeja (Viana *apud* TATAGIBA, 1998). Tatagiba mostra que essa estratégia de implementação coercitiva resulta no privilegiamento do estilo tecnocrático da gestão econômica e na modernização pelo alto. Como veremos no próximo capítulo, esta é uma tendência que se mantém também na Reforma do Estado implementada pelo governo seguinte de FHC.

Vejamos então as principais medidas adotadas pelo Plano Collor.

### **3.1.3.1. O Plano Collor**

Como vínhamos falando, em 1989 a desindexação dos preços e a desvalorização dos ativos financeiros fazem com que a economia brasileira se aproxime da hiperinflação. As expectativas em relação às medidas a serem adotadas pelo novo presidente fazem aumentar ainda mais a instabilidade e levam a uma inflação de mais de 100%.

Ancorado nesse desespero, Collor decreta por medida provisória um arrojado plano de estabilização, chamado Plano Collor. As principais medidas do plano são: seqüestro de ativos financeiros para reduzir a liquidez; bloqueio de ativos em cruzados novos; criação da nova moeda, o Cruzeiro; desindexação geral de preços e salários; livre negociação entre trabalhadores e empregadores; desvalorização dos mercados cambiais e fixação da taxa do dólar pelo mecanismo da oferta e procura; programa de privatização das empresas estatais; total abertura ao capital estrangeiro; desregulamentação da economia, principalmente em relação às importações e exportações; reforma administrativa, no bojo da reforma do Estado (TATAGIBA,

1998), que pretendia demitir funcionários, além de impedir posteriormente aumento de salários e promoções; supressão de subsídios fiscais.

Com essas medidas o governo consegue impor um enorme ajuste na meta fiscal, sobretudo através da elevação do superávit operacional do setor público, via corte de gastos e privatizações (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). Porém, esse superávit fiscal gerado pelo governo não possibilitou um maior controle sobre a gestão monetária pelo governo.

No segundo semestre de 1990 o governo eleva os juros e modifica a forma de rolagem da dívida pública, restringindo o espaço de especulação com ativos e valorizando a moeda corrente. Essas medidas possibilitam a reconstrução da hierarquia das decisões econômicas (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). Porém, o exagero no aumento dos juros provocam uma reação bancária que aumenta a seletividade do crédito e dificulta os empréstimos. Essa reação culmina numa onda de concordatas de empresas nacionais. Em suma, a política de juros excessivamente altos invade a produção e contamina os preços pela oferta restrita de crédito. O país é levado a mais um aumento brusco da inflação e a uma contração nas vendas, aumento do desemprego e aumento da ameaça de recessão.

Belluzzo e Almeida afirmam que o país estava diante dos sintomas da estagflação e que esse período demonstra mais uma vez o fracasso da política econômica. Para eles, os motivos desse fracasso estão na própria execução do plano, pelos limites impostos pelo excesso de ortodoxia adotado e o estabelecimento de um objetivo muito restrito a ser alcançado: o controle da liquidez para evitar a hiperinflação.

### **3.1.3.2. O Plano Collor 2**

Em 1991, com o quadro econômico ruim e baixa credibilidade da equipe econômica, a inflação escapa do controle. Nesse momento se formula um novo programa econômico baseado no congelamento de preços e prevendo medidas de alcance estrutural para conter a crise que poderia levar à hiperinflação. Porém, a alta volatilidade das expectativas e a pressão para a indexação de preços e rendimentos tornam ineficazes as políticas antiinflacionárias de congelamento e vemos mais um plano de estabilização fracassar.

Os anos seguintes são marcados por alta instabilidade de preços e também por uma grave crise política que culmina no *impeachment* do presidente da República. O seu vice, Itamar Franco, que assume a presidência convoca em 1993 para sua equipe econômica Fernando Henrique Cardoso e este implementa o plano econômico que estabiliza a inflação no Brasil. É sobre ele que falaremos a seguir.

### **3.1.4. O Plano Real**

Implementado em 1994, o Plano Real se apóia na recuperação da confiança na moeda nacional através da garantia de seu valor externo. O mecanismo utilizado para isso é a âncora cambial. Porém, para que esse mecanismo seja eficaz, foram necessários os seguintes pré-requisitos: 1) reservas em dólar, possibilitada pela retomada dos fluxos de financiamento externo para a América Latina e pela grande geração de superávit feita pelo governo Collor; 2) garantia do equilíbrio corrente do financiamento do setor público, possibilitada pelo ajuste feito nas contas públicas durante o governo Collor e pela desvalorização da dívida pública possibilitada pelos bloqueios de depósitos. No início do Plano Real a situação das contas públicas era bem favorável ao governo e as dívidas interna e externa estavam sob controle.

Além de a política monetária ter sido alterada, o governo cria uma taxa de câmbio mais favorável à entrada de importados e radicaliza a abertura comercial com câmbio valorizado para aumentar a competição entre os produtos comercializáveis visando baixar os preços internos e conter a inflação mais rápido. Porém, esta não cede tão rapidamente porque há resistência de baixa tanto dos preços dos produtos não comercializáveis como dos serviços públicos, eletricidade, transporte e comunicações.

Para que esse tipo de estabilização com abertura comercial funcione, é necessário que se crie uma oferta de ativos atraente, que possa ser encampada pelo movimento global. Isso é feito pelo governo através do lançamento de títulos da dívida pública com prazos curtos e de elevada liquidez, todos estes títulos prometendo altos ganhos de capital e oferecendo altas taxas de retorno.

O ajuste implementado por esses mecanismos leva à rápida desinflação, mas sob os custos de juros muito elevados. Esses juros altos aumentam os déficits público e externo. Neste período, como em outros, o maior devedor é o Estado, pela grande quantidade de dívida pública gerada para manter as contas externas. Além disso, o setor



público federal absorve as dívidas e os desajustes de outros setores, como do setor privado, de outros níveis de governo e também dos bancos.

Outro problema para o setor público é que com a contenção da inflação há um aumento nos gastos do Estado pela perda do imposto inflacionário e pelo aumento das transferências para as unidades sub-nacionais, impostas pelas vinculações garantidas pela Constituição de 1988 (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). Para que o ajuste do Estado em busca da estabilização seja completo, impõe-se o desafio da diminuição das despesas através de Reformas estruturais no Estado. Outra medida adotada é a desvinculação de receitas pela criação do Fundo Social de Emergência. Também se amplia a carga tributária de responsabilidade e uso federal. Na prática essas medidas centralizam os recursos na esfera federal enquanto se transferem responsabilidades para as esferas sub-nacionais. Veremos melhor como se deu este processo no próximo capítulo que tratará sobre a Reforma do Estado empreendida pelo governo FHC.

#### **3.1.4.1. A crise e sobrevida do Real**

Os ativos oferecidos por países com histórias econômicas turbulentas, segundo Belluzzo e Almeida, são de grande risco e são os maiores candidatos a serem liquidados em caso de mudanças no ciclo financeiro. Houve no início do Plano um bom fluxo de capital para a América Latina, mas o governo contou muito com a estabilidade desse fluxo, o que de fato não se confirmou (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). Com as crises externas no México em 1994, Ásia em 1997 e Rússia em 1998, voltaram os ataques especulativos contra a moeda brasileira. Segundo Belluzzo e Almeida

“Formou-se a impressão de estabilidade enquanto duraram as condições favoráveis da ‘inserção emergente’. Mas as causas da instabilidade macroeconômica não foram superadas. Muito ao contrário, foram agravadas. Manifestaram-se com vigor quando os mercados globalizados ascenderam o sinal amarelo”. (BELLUZZO E ALMEIDA, 2002: 388).

Como afirmam os autores acima citados, as causas da instabilidade macroeconômica foram agravadas. Primeiro porque o uso abusivo da âncora cambial desequilibrou as contas externas pelo alto custo por parte do Banco Central para manter o câmbio na taxa imposta. Enquanto houve entrada de financiamento externo o problema pode ser resolvido, mas depois das crises mundiais o governo brasileiro teve que intervir, e a reserva de dólar de 70 bilhões acabou em quatro meses. O governo só não decretou a moratória porque o FMI concedeu um empréstimo às pressas, porque

havia muitos investidores estrangeiros querendo tirar seus dólares do país. Esse empréstimo, segundo Belluzzo e Almeida, deu sobrevida ao Real e possibilitou a reeleição de FHC, pois impediu que uma grave crise de solvência se abatesse sobre o Brasil.

Depois disso o governo desvalorizou o câmbio, o que provocou grandes desequilíbrios para as contas públicas, pois a dívida interna era atrelada ao câmbio. Para poder melhorar as condições das finanças públicas e se habilitar aos recursos do FMI, o governo formula o Plano de Estabilização Fiscal que previa as seguintes medidas: ajustes para reduzir o déficit nominal, como aumento de impostos, cortes de gastos e esforço fiscal dos estados e municípios. Estas medidas visavam gerar um superávit fiscal suficiente para cobrir a conta de juros.

Porém, a desconfiança na moeda continuou, além dos resultados do Real, segundo Belluzzo e Almeida, terem sido baixo crescimento e desaquecimento da economia. Isso sem falar nos graves desajustes nas contas públicas, privatizações, sucateamento de serviços públicos para atender às metas fiscais. Para esses autores “(...) a estabilidade do Real, seguindo a orientação da política econômica adotada, requereu da dívida pública limites até então inimagináveis de expansão”. (BELLUZZO E ALMEIDA, 2002: 391).

Ainda segundo os mesmos, essa estabilidade baseada na sobreutilização da taxa de câmbio nominal e nos juros altos tem implicações sobre as contas públicas e torna-se cada vez mais difícil nesse modelo demonstrar solidez fiscal e afastar as suspeitas sobre a solvência do setor público. Nesse modelo, segundo eles, a estabilidade e desajuste fiscal andam juntos, e são duas faces de uma mesma moeda.

\*\*\*

Em suma, o que pretendíamos mostrar nesse capítulo é que a implementação no Brasil dos ajustes estruturais ocorreu desde os anos 80. Porém, até o fracasso do Plano Cruzado este processo foi mais lento e sem que o ideário neoliberal fosse hegemônico dentro do Estado e também na sociedade. A partir do Plano Collor, dado o potencial hegemonizante que o fracasso das políticas econômicas heterodoxas que o Plano Cruzado propicia, este ideário se torna dominante nas políticas públicas e passa a nortear as relações entre Estado, mercado e sociedade.

De modo simplificado, e até grosseiro, poderíamos dizer que a orientação das políticas implementadas durante o governo Collor se aproxima mais das determinações propostas pela agenda de ajustes de primeira geração, focada na aquisição da estabilidade econômica, via controle da inflação. Os mecanismos utilizados foram os cortes de gastos e também medidas monetaristas.

Já no governo FHC, dados os fracassos anteriores, vemos que a questão da estabilidade econômica e do controle da inflação se associa a outras pautas como Reforma do Estado, dos mecanismos institucionais do Estado em si e também a incorporação, dentro dessa Reforma, de propostas para a área social. Essa é uma inflexão muito importante no período, pois demonstra que mesmo dentro do quadro hegemônico das políticas neoliberais há diferenças significativas e reelaborações na agenda pública.

Essas reelaborações são nosso objeto de interesse. Buscamos compreender porque elas acontecem e porque a questão da legitimidade, da democracia, da participação e o papel do Estado voltam a ser relevantes deste ponto de vista, alinhado com os setores que propõem ajustes estruturais de cunho neoliberal.

Outro aspecto muito importante a ser percebido neste panorama traçado diz respeito às contas públicas. É fundamental percebermos que este tipo de ajuste adotado embora tenha tentado sanar a chamada crise fiscal do Estado, criada a partir da crise da dívida externa dos anos 70, acaba por agravar ainda mais a situação das contas públicas. É este o quadro colocado até o momento do fim do governo FHC. Este aprofundamento das dificuldades financeiras do Estado justifica toda a força colocada sobre as equipes econômicas e suas decisões. Ele também determina todo o clima de urgência colocado como justificativa para a aprovação de medidas pelo governo sem o crivo das instâncias democráticas. Em última instância, é por essa agudização nas condições de financiamento do Estado que se pode construir uma justificação lógica para o insulamento burocrático dos Executivos e das equipes econômicas. A partir deste quadro também há um discurso do Estado em torno da necessidade de redução de gastos, que passam pela privatização, terceirização e publicização e no limite, pela desresponsabilização do Estado sobre os direitos assegurados pela Constituição de 1988.

Acreditamos que esta necessidade colocada pela esfera macroeconômica pode justificar a proposta de alterações na forma de gestão do Estado, como veremos sistematizada no Plano da Reforma do Estado, tema de nosso próximo capítulo.

Vamos então, a partir deste panorama dos ajustes estruturais na área econômica no Brasil, compreender como os ajustes se expressaram na área política, no âmbito da Reforma do Estado e quais implicações estas propostas têm no âmbito da discussão sobre democracia e participação e em que medida elas influem numa definição do papel do Estado.

## **CAPÍTULO 4: A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL**

Para tratarmos do tema da Reforma do Estado no Brasil foi preciso fazer todo este trajeto sobre o panorama macroeconômico brasileiro, ao menos superficialmente, para compreendermos porque foram inseridos na agenda política nacional temas como austeridade fiscal, superávit, ajustes, dentre outros. Também tentamos demonstrar na primeira parte deste trabalho, que este foi um processo de escala internacional, que atingiu mesmo que de formas diferentes, tanto os países do centro do capitalismo como países periféricos.

A grande questão a ser solucionada neste momento, segundo indicam os organismos multilaterais, no início dos anos 90, é que o problema da crise fiscal é um problema de má gestão das finanças pelo Estado, como já discutimos anteriormente. Como afirma Coelho:

“A crise fiscal do Estado enfrentada por boa parte da periferia endividada, serviu como ponto de confirmação das críticas aos modelos intervencionistas, mesmo que em boa medida tenha sido o resultado de políticas de ajuste para garantir fluxos de pagamentos externos. Assim era necessário reduzir a participação do Estado na economia, promover reformas que buscassem a 'eficiência' (como já fora exaustivamente expresso no WDR de 1983), aumentar o grau de exposição da economia nacional ao ambiente externo, garantir, portanto, condições adequadas para que os detentores da riqueza líquida (os credores de fato e credores em potencial) voltassem a aportar recursos”. (COELHO, 2002: 157).

Como tentamos mostrar no capítulo 2, as agências multilaterais nos anos 90 inserem em seus receituários a necessidade de se reformar as estruturas institucionais do Estado para que se solucionasse a crise pela qual estavam passando os países endividados. Desse modo, além de sanar as contas públicas e garantir a estabilidade econômica, e também para que essas próprias metas fossem atingidas, era preciso modificar o aparato burocrático do Estado, redefinir seus papéis para que o Estado pudesse cumprir suas novas atribuições que correspondessem ao novo modelo de acumulação, mais flexível e globalizado.

Como afirma Bresser Pereira, um dos formuladores da Reforma do Estado no Brasil:

“Não basta (1) estabilizar através da disciplina fiscal e (2) reduzir o papel do Estado, liberalizando e privatizando. É necessário, adicionalmente, (3) superar a crise fiscal, reduzindo ou cancelando a dívida pública e recuperando a capacidade de poupança do Estado, e (4) definir uma nova estratégia de desenvolvimento ou novo padrão de intervenção, no qual o Estado desempenhe um papel menor mais significativo, promovendo o desenvolvimento tecnológico,

protegendo o ambiente e aumentando os gastos na área social”. (PEREIRA, 1992 *apud* PAULA, 2003: 126).

Como vemos, os intelectuais que no Brasil formulam as concepções de Reforma do Estado, e que posteriormente as implementam, estão articulados com esse movimento internacional e com as determinações dos organismos multilaterais. É evidente que há reelaborações nessas determinações sobre as reformas em cada país, mas em linhas gerais este modelo de reforma que foi implementado nos anos 90 no Brasil segue o movimento internacional e o modelo adotado por essas agências, baseado no estilo de gestão do Estado gerencialista, ou da chamada Nova Administração Pública, ou Administração Pública Gerencial (PAULA, 2003). Vamos então ver mais de perto quais são as propostas apresentadas por esse modelo de gestão.

#### **4.1. O movimento gerencialista e a Nova Administração Pública**

A chamada Nova Administração Pública, hegemônica no processo internacional de Reforma do Estado, incorpora novas pautas ao debate acerca dos ajustes, como é a característica dos ajustes de segunda geração. Como afirma Paula:

“Surgida em uma época em que a sociedade começou a requisitar o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público, a nova administração pública absorveu a seu modo um discurso que enfatiza a democracia, a participação e a dimensão sócio-política da gestão. Combinando este discurso com propostas práticas para a administração do Estado, este modelo de gestão se tornou uma referência para os recentes processos de reforma”. (PAULA, 2003: 3).

Segundo Paula (2003), a partir da década de 70 há um movimento que tenta adaptar os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público. Nos anos 80 este processo atinge seu auge, sendo implementado em governos neoconservadores. O governo de Thatcher foi o pioneiro em adotar estas formulações e se tornou referência para os outros países como Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália. A partir dessas experiências, que concebem a oferta de serviços públicos como negócios e inserem a lógica gerencial no setor público, se constitui um modelo de gestão do Estado denominado Administração Pública Gerencial, ou Nova Administração Pública.

Paula (2003) demonstra que, embora tenha sido pioneira a experiência inglesa, reelaborações importantes foram feitas para a consolidação do modelo tal qual conhecemos, como as que ocorreram a partir da experiência norte-americana. Essa

experiência foi fundamental neste país porque foi um dos elementos que mais contribuiu para a constituição do ufanismo na era Reagan e que disseminou a crença no progresso baseado na iniciativa individual. Nos Estados Unidos também o gerencialismo se tornou “o espírito da época” (PAULA, 2003). Este movimento, inicialmente ligado ao setor privado, é convertido ao Estado, neste país, em um movimento denominado “Reinventando o governo”, movimento que tinha como objetivo buscar a eficiência governamental. Esse movimento reelabora alguns princípios adotados na Inglaterra e inclui novas ferramentas gerenciais vindas do setor privado, como a crítica às organizações burocráticas, a disseminação da cultura do *management* e os “modismos” gerenciais (PAULA, 2003).

Esses novos elementos inseridos atribuem às medidas de reforma, já implementadas no âmbito macroeconômico na maioria dos países, um “verniz” de eficiência, renovação, modernização e empreendedorismo (PAULA, 2003). Paula também acrescenta que o modelo de “administração por objetivos”, segundo afirma Drucker (*apud* PAULA, 2003), deveria ser abrandado pelo *empowerment*. Essas inovações sintonizam esse novo modelo de gestão em construção com a forma de organização pós-burocrática, inserindo elementos que visam uma maior flexibilidade e participação nos serviços oferecidos pelo Estado e também na forma de organização da burocracia.

Em síntese, de acordo com Paula (2003: 31), as medidas organizativas e administrativas que caracterizam a Nova Administração Pública são:

- a) Descentralização do aparelho de Estado;
- b) Privatização das empresas estatais;
- c) Terceirização dos serviços públicos;
- d) Regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- e) Uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado;

Outras diretrizes importantes neste modelo são as noções de *accountability* e de *empowerment*. A primeira destas noções diz respeito à elaboração pelos departamentos executores de políticas públicas de planejamentos detalhados de recursos a serem utilizados, resultados a serem obtidos, indicadores de avaliação de *performance* e critérios para mensurar a qualidade dos serviços e bens produzidos. O segundo elemento diz respeito à eliminação dos níveis hierárquicos e à delegação de decisões aos trabalhadores diretamente envolvidos nas tarefas.

Paula também apresenta como contribuições fundamentais para a consolidação do modelo gerencial na esfera pública as elaborações de Osborne e Gaebler (*apud* Paula, 2003). Esses autores sistematizam, segundo Paula (2003), dez princípios que levariam à “reinvenção do governo”:

- 1) A prestação de serviços públicos não é tarefa governamental e deve ser assegurada aos cidadãos; o Estado deve, assim, realizar parcerias com a iniciativa privada e mobilizar grupos comunitários pra a prestação de serviços públicos;
- 2) O Estado deve transferir as responsabilidades da burocracia para as comunidades porque estas são mais flexíveis e mais próximas dos problemas a serem resolvidos;
- 3) Deve se introduzir a competição na prestação de serviços, porque este tipo de medida aumentaria a eficiência, melhoraria a qualidade do atendimento e encorajaria a inovação e o engajamento dos servidores;
- 4) O governo deve ser orientado por missões, porque esta forma possibilita uma organização mais eficiente do setor público;
- 5) O governo deve ser avaliado pelos seus resultados e desempenhos;
- 6) A administração de qualidade e a criação de sistemas de prestação de serviços mais simples e transparentes voltadas para os clientes devem ser prioridades;
- 7) O governo deve seguir o espírito empreendedor, poupar mais, gerar novas receitas, vincular a dotação orçamentária ao desempenho de cada departamento e criar remunerações variáveis para os administradores públicos;
- 8) Os governos devem investir em prevenção e atuar de forma mais estratégica, planejando mais suas ações e orçamentos;
- 9) O governo deve se descentralizar porque esta medida o tornaria mais rápido no atendimento aos clientes, motivaria mais os funcionários e permitiria uma administração mais participativa e o *empowerment*;
- 10) Os governos deveriam ser orientados para o mercado e deveriam deixar este prover os serviços se isso tornar seu oferecimento mais eficiente;



#### 4.1.1. O surgimento da Terceira Via

Apesar de ter sido adotado em muitos países, tanto este modelo gerencial quanto os ajustes estruturais de primeira geração, juntamente com os governos neoconservadores que os implantaram, começaram a ser fortemente criticados no início dos anos 90. Como já mostramos, em termos de ajustes estas críticas contribuíram para a construção dos ajustes de segunda geração. De modo análogo, no plano político essas críticas aos governos neoconservadores levaram à emergência de novas tendências políticas. Nesse bojo, emerge a chamada Terceira Via, ou como denomina Giddens (*apud* Paula, 2003), um de seus principais elaboradores no plano intelectual, a “nova social-democracia” ou um “liberalismo-social”.

Segundo Paula (2003), Giddens afirma que esta tendência política deve ter o diferencial de defender uma atitude mais positiva perante o livre-mercado, o individualismo e a globalização. Para ele é preciso ser contra todo e qualquer tipo de protecionismo econômico, cultural ou social. Nesse sentido, ele aponta que a saída é se voltar ao liberalismo, pois o socialismo e o conservadorismo não servem mais nos dias de hoje e o neoliberalismo apresenta muitas contradições.

Segundo a autora em que nos referenciamos, Paula (2003), esse intelectual da Terceira Via, apesar de se dizer crítico aos neoliberais, na prática converte as recomendações neoliberais em políticas progressistas, tornando-as assimiláveis à “nova esquerda”. Paula (2003) citando Antunes (*apud* Paula) afirma:

“(...) a Terceira Via apenas ocupou o lugar do desgastado neoliberalismo clássico e preservou o essencial do projeto neoliberal em seu conteúdo programático. Assim, mantém intactas as reformas já realizadas e intensifica a flexibilização do trabalho para fundar definitivamente o capitalismo popular baseado no auto-emprego”. (ANTUNES *apud* PAULA, 2003: 69).

Nesse sentido, o que nossos autores indicam é que a Terceira Via sofisticou o discurso do livre-mercado, adaptando-o ao ideário da globalização. Esta adaptação ocorre também em termos da concepção do modelo de gestão pública, adquirindo a Nova Administração Pública novas nuances a partir da reelaboração empreendida durante as experiências da Terceira Via. A partir dessas experiências, segundo Paula (2003), este modelo de gestão reelaborado se consolida como um modelo para a gestão pública contemporânea. Paula afirma que embora haja estas nuances, na prática pouco foi mudado nessa concepção de gestão pública, ou seja, embora no plano do discurso se

faça uma oposição ao neoconservadorismo, na prática a Terceira Via mantém o mesmo modelo de gestão.

Podemos ver essa revisão, que resguarda os valores principais do neoliberalismo, no caso da visão de Giddens, acerca da questão do papel do governo em relação aos direitos sociais. Para ele, não é papel do governo prover esses direitos, mas assegurar a busca do mérito. Nesse sentido, ele questiona a universalização das políticas sociais e defende em seu lugar a focalização da assistência aos mais necessitados. Desse modo, embora com nuances, há uma retomada das críticas neoliberais ao Estado de bem-estar social (PAULA, 2003). As nuances estão na defesa que a Terceira Via faz do processo democrático como controlador das más tendências do mercado, ou seja, eles não defendem propriamente um Estado mínimo, mas um Estado com o papel de regular também os desvios do mercado, visando contribuir para o bom desempenho deste mesmo.

É interessante notar como os próprios documentos do Banco Mundial também indicam essa nova visão do Estado e por isso inserem a discussão da reforma deste e não somente de sua destruição, inserindo também as novas agendas que consolidam os ajustes de segunda geração. Podemos ver esta tendência, como já havíamos destacado no capítulo 2, neste trecho do relatório do Banco Mundial de 1997, mostrado por Paula (2003). Para ela:

“O documento frisa que além do básico (base jurídica, estabilização macroeconômica, serviços sociais básicos e infra-estrutura, proteção aos grupos vulneráveis, proteção ao meio-ambiente), não é preciso que o Estado seja o único provedor: para aumentar a eficiência da administração é necessário sujeitá-lo à concorrência na área da contratação, promoção, formulação de políticas e prestação de serviços. Além disso, enfatiza a importância das ‘mudanças drásticas’ no modo de pensar e agir dos órgãos de governo, relacionando *good governance* e desenvolvimento”. (PAULA, 2003: 119).

Em suma, nos anos 90, a política da Terceira Via e suas práticas administrativas se tornam referência de governo, sendo indicadas, como demonstramos, como ideais inclusive pelos organismos multilaterais. Essas práticas orientam os governos social-liberais que chegaram ao poder nessa década em muitos países do mundo, como os governos de Bill Clinton (EUA), Tony Blair (Inglaterra), Gerhard Schröder (Alemanha), Lionel Jospin (França), Romano Prodi (Itália), Antônio Salinas (México) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil).

A identificação do projeto da Terceira Via com o neoliberalismo levou esses líderes a mudarem o nome de seu encontro regular a partir de 1999 de “Terceira Via”

para “governança progressista” (PAULA, 2003). As políticas adotadas por essa chamada “governança” procuram manter a disciplina econômica das reformas estruturais e “democratizar a globalização” (PAULA, 2003), conjugando o mercado com um governo mais focado nas questões sociais. De fato, vemos uma identidade entre esse modelo de “governança” e o que se designou como ajustes de segunda geração, ou em outras palavras, esta governança progressista implementou e tornou hegemônica a orientação desses ajustes como modelo de governo nesta última década, baseadas na vertente gerencial.

No caso brasileiro, estas propostas foram concebidas e implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) tendo grande contribuição para sua elaboração o Ministro da Administração e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira. A partir dessa Reforma do Estado empreendida no Brasil, enquanto a chamada aliança social-liberal estava no poder, se torna hegemônica, no plano federal pelo menos, a abordagem da administração pública gerencial. É sobre esta experiência brasileira que falaremos a seguir.

#### **4.2. A Reforma do Estado no Brasil**

Como já dissemos, no governo Collor as medidas adotadas para a Reforma do Estado iam mais no sentido da ortodoxia, ou seja, visavam apenas a diminuição do Estado, conquistada através de um processo massivo de privatizações. Com o aumento das críticas em relação a este tipo de política e, sobretudo a desresponsabilização do Estado quanto às políticas sociais, a aliança social-liberal no Brasil (PAULA, 2003) migra para a Terceira Via, e segundo Paula (2003) há uma alteração no discurso em relação às medidas adotadas para reformular o Estado. Como diz esta autora “(...) abandonando as palavras ‘redução do Estado’ e ‘transferência de suas funções’ em favor da expressão ‘reforma dos institutos legais e estatais’, reforma esta que teria como objetivo tornar o Estado mais ‘administrável’ pelos burocratas”. (PAULA, 2003: 138).

O modelo escolhido para esta reformulação do Estado era a Nova Administração Pública porque este modelo se adequava ao diagnóstico da crise realizado pela aliança social-liberal e empreendia, segundo esta aliança, representa uma ruptura ao modelo burocrático de administração. Vamos então ver quais eram estes diagnósticos que serviram como base para este modelo de reforma.

#### **4.2.1. Os diagnósticos da crise do Estado por uma perspectiva social-liberal e o novo papel do Estado**

Tentaremos aqui demonstrar estes diagnósticos em relação à crise do Estado, que serviram de base para a formulação do Plano da Reforma do Estado no Brasil, a partir das análises feitas pelo então Ministro da Reforma do Estado Bresser Pereira. Esta escolha se deve ao fato de que este foi um dos principais intelectuais que formularam no âmbito da aliança social-liberal as propostas relacionadas à administração pública para o Brasil e também foi o próprio agente implementador destas propostas.

Para ele a Reforma do Estado envolve quatro problemas:

“(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece um tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar”. (PEREIRA, 1997: 7).

E continua dando as saídas para estes problemas:

“Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, ‘publicização’ e terceirização. A questão da desregulamentação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses”. (PEREIRA, 1997: 7 e 8).

Podemos ver na maior parte das obras de Bresser Pereira que tratam da reforma do Estado e no próprio Plano Diretor da Reforma publicado em 1995, que o autor faz uma grande digressão para demonstrar o esgotamento do padrão nacional-desenvolvimentista e também de seu modelo de gestão burocrática. Para ele, estes modelos levaram à crise fiscal do Estado, crise de seu modo de intervenção e também de sua forma burocrática de administração. Esses três componentes da crise abalaram a legitimidade e a governabilidade do Estado e estes problemas deveriam ser combatidos na Reforma do Estado que propõe. Ele afirma, entretanto, que sua proposta também combate o modo de reforma proposto pelos neoliberais. Como vimos, este tipo de negação ao modelo neoliberal é típico da Terceira Via, mas como afirma Paula (2003) na prática não há grandes diferenças. Isso porque embora Bresser Pereira afirme ter

discordâncias acerca do diagnóstico da crise feito pelos neoliberais, na prática, as soluções que aponta não negam este modelo; ele afirma que as soluções para a crise passam também pelos programas de estabilização macroeconômica, pelas reformas orientadas para o mercado, pela otimização da alocação dos recursos e pelo aumento da eficiência econômica.

Esta proposta “social-liberal” ou da Terceira Via aponta que o Estado deve ter um novo papel, não mais atuando diretamente no desenvolvimento, mas regulando a economia. Para isso é preciso reconstruí-lo, através de várias medidas como ele mesmo aponta:

“(...) recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial”. (PEREIRA, 1997: 17).

A partir dessa redefinição dos papéis do Estado e de seu modelo em si, passando de um Estado burocrático para um Estado gerencial, se delineia os principais pontos da reforma do Estado. Veremos mais detalhadamente o que esta reforma propõe a seguir.

#### **4.2.2. O Plano Diretor da Reforma do Estado**

No ano de 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso inicia o programa da Reforma do Estado, criando o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Ele nomeia como Ministro, como já dissemos, Bresser Pereira.

As principais atribuições desse Ministério são: a formulação de políticas para a reforma do Estado, o desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no setor público (SERAFIM, 2004).

Neste mesmo ano o Ministro responsável formula o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e neste documento apresenta o diagnóstico que faz acerca da crise do Estado, propondo como solução tal plano de reforma. O Plano Diretor concentra sua ação na questão da crise do modelo burocrático de administração, propondo como nova forma de gestão pública a administração gerencial. É esta forma de gestão que dá as diretrizes da Reforma.

Este Plano é debatido pelo Conselho da Reforma do Estado e pelo Congresso Nacional, até que em 1998 é aprovado como emenda constitucional para a Reforma

Administrativa, emenda esta que é base para as mudanças estruturais necessárias para legitimar a Reforma Gerencial (PAULA, 2003).

Em suma, são objetivos da Reforma do Estado apontados neste documento: reduzir a crise fiscal; implementar reforma política que crie instituições políticas para intermediar as demandas sociais e garantir mecanismos de responsabilização; aumentar a capacidade da sociedade de limitar suas demandas para que o governo seja capaz de atendê-las (SERAFIM, 2004). Além disso, é preciso tornar o Estado mais eficiente no atendimento de seus clientes, ou dos cidadãos, através da diminuição dos serviços oferecidos diretamente pelo Estado e da reorganização da burocracia estatal. Para que estes objetivos sejam alcançados, o Plano da Reforma do Estado prevê que sejam reorganizadas as áreas de atuação estatal de acordo com a definição de quais são as atividades que devem ser monopolizadas pelo Estado, quais devem ser subsidiadas, mas não executadas, e quais devem ser transferidas pra o mercado.

Para Bresser Pereira (1997) o Estado tem o poder de legislar, punir, tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. Ele deve também assegurar a ordem interna, garantir a propriedade e os contratos, defender o país contra os inimigos externos e promover o desenvolvimento econômico e social. Porém, sobre este último ponto, o Estado deve apenas realizar transferências complementando o mercado na regulação da economia. Estas são atividades monopolizadas pelo Estado. Também fazem parte do monopólio estatal atividades como a garantia da estabilidade da moeda e a garantia do sistema financeiro, empreendidas pelo Banco Central.

Dentro desta área de monopólio estatal podemos verificar a separação de duas áreas de atuação, divididas entre as atividades de formulação de políticas públicas, implementação das mesmas e regulação do mercado. Nesse sentido, uma das áreas de atuação é composta pelo Núcleo Estratégico do Estado, que tem como objetivo definir e avaliar as leis e políticas públicas. Ele é composto pelos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Presidência da República, Ministros, auxiliares diretos e formuladores de políticas públicas. A outra área de atuação exclusiva do Estado deve ser responsável pela prestação de serviços monopolizados pelo Estado, tendo o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar essas atividades. Elas serão desenvolvidas por unidades descentralizadas (Agências Autônomas), sendo estas controladas pelo Núcleo Estratégico através de contratos de gestão. Estas unidades descentralizadas podem ser divididas entre Agências Executivas e Agências Reguladoras. As Agências Executivas são espécies de autarquias, que têm como função implementar as políticas públicas

definidas pelo Núcleo Estratégico, arrecadar impostos, promover a seguridade social básica, garantir segurança pública, fiscalizar o cumprimento de determinações legais e regulamentar mercados; as Agências Reguladoras devem determinar preços em situações de quase-mercado, disponibilizar informações sobre as empresas privatizadas ou sob concessão que regula e realizar audiências públicas quando necessário para discutir assuntos sobre estas empresas.

Há outras atividades que, segundo Bresser Pereira (1997), não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, pelo volume de recursos orçamentários que requerem, são de fato exclusivas do Estado. São elas: atividades de formular políticas na área econômica e social e de realizar transferências para a educação, saúde, assistência social, previdência social, garantia da renda mínima, seguro desemprego, defesa do meio ambiente, proteção do patrimônio cultural e estímulo às artes.

Entretanto, na maior parte dessas atividades, embora seu financiamento em grandes proporções seja atividade exclusiva do Estado, não há necessidade de sua execução ser exclusiva. Segundo Pereira, elas são atividades competitivas que podem ser controladas pela administração pública gerencial, pelo controle social e pela constituição de quase-mercados. Ele defende que embora estas atividades não devam ser monopolizadas pelo Estado, elas também não devem ser privatizadas. Esta é uma área que, para ele, dentro da Reforma do Estado, não implica em privatização, mas em publicização, constituindo-se em uma terceira forma de propriedade: o público não-estatal. Esta área é composta por entidades de direito privado, mas destinadas a fins públicos e sem fins lucrativos. Desse modo, estas atividades que elencamos acima seriam executadas pelas chamadas organizações sociais, que são essas entidades de direito privado que executam contratos de gestão com o Estado e podem ser financiadas total ou parcialmente por este.

Dentre as atividades que não são exclusivas do Estado estão também todos os serviços de apoio e auxiliares como limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, dentre outros. Segundo a lógica adotada pela Reforma do Estado, estes serviços devem ser terceirizados, visando à otimização de seu oferecimento e à economia de recursos.

Há também aquelas atividades das quais o Estado não deve mais se relacionar como a produção de bens e serviços para o mercado. Elas devem ser executadas por

empresas privadas, e, portanto, sofrer um processo de privatização. Caberá ao Estado apenas regulá-las através das Agências Reguladoras.

Transformando o modelo de administração vigente, o modelo burocrático, através dessa reorganização do aparelho do Estado, passa-se a utilizar no Estado as idéias e ferramentas de gestão advindas do setor privado, adaptadas ao setor público como programas de qualidade, reengenharia organizacional, administração participativa, que seguem os princípios do gerencialismo, conforme já apresentamos anteriormente (PAULA, 2003).

Com estas medidas, a Reforma do Estado pretende aumentar a governança e tornar o Estado mais forte, embora menor, nos seguintes aspectos:

- Financeiro: pela superação da crise fiscal;
- Estrutural: pela delimitação de sua área de atuação e pela distinção entre a área em que as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas;
- Estratégico: por passar a ser “(...) dotado de elites políticas capazes de tomar decisões políticas e econômicas necessárias” (PEREIRA, 1997: 44);
- Administrativo: pela composição de uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada.

Mesmo que estes objetivos sejam atingidos, muitos autores, como Paula (2003), Tatagiba (2005), Dagnino (2002; 2004), Feltran (2005), Carvalho (1998), Santos e Avritzer (2002), questionam os aspectos que, segundo o Plano da Reforma do Estado, afirmam tornar o Estado mais democrático e mais permeável às demandas sociais. No próximo capítulo iremos nos debruçar, finalmente e, evidentemente, de modo superficial, sobre os sentidos que a participação adquire neste projeto de reforma, e questionar se há um aprofundamento na participação e na cidadania a partir deste modelo de Estado.



**PARTE III: ALGUMAS CONCLUSÕES PRELIMINARES SOBRE OS SENTIDOS DA  
PARTICIPAÇÃO NOS ANOS 90**

## **CAPÍTULO 5. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL**

Vimos no capítulo anterior, em linhas gerais, o Plano Diretor da Reforma do Estado. O que pretendemos analisar neste capítulo mais de perto é como a participação da sociedade civil está pensada dentro desse plano, explicitando o ponto de vista de seus formuladores no que se refere à participação e democracia e em seguida as principais críticas feitas a esse modelo.

### **5.1. Os significados da democracia na Reforma do Estado**

No interior do Plano da Reforma do Estado a administração pública gerencial é vista como por si só garantidora de maior democratização da máquina pública porque, segundo seus idealizadores, romperia com o modelo burocrático de organização e tornaria o aparelho de Estado mais transparente, eficiente e controlável, além de poder criar novas oportunidades de participação social (PAULA, 2001).

Neste sentido, para Pereira (*apud* PAULA, 2001), a administração pública gerencial contribui para a democracia porque (1) adapta a administração pública gerencial às necessidades nacionais; (2) utiliza múltiplos controles sociais para gerenciar as ações dos burocratas públicos; (3) o modelo pós-democrático de gestão é mais participativo; e (4) esfera pública não-estatal viabiliza a participação popular na gestão pública.

Além disso, Pereira (*apud* PAULA, 2003) afirma que a diversificação de controles sociais poderia ajudar a preservar o interesse público, por manter os burocratas em contato com a sociedade e favorecer o equilíbrio entre técnica e política. Ele também considera que o modelo pós-burocrático de organização pode flexibilizar o aparelho do Estado tornando-o mais eficiente na prestação de serviços e mais receptivo à participação popular e que a esfera pública não-estatal pode viabilizar a democracia participativa e direta dos cidadãos nas decisões públicas.

Dentro desse modelo, o fator que asseguraria o interesse público seria a existência de vários tipos de controles democráticos sobre as ações dos burocratas como o controle do processo (pela participação dos cidadãos na tomada de decisão); controle dos resultados; controle dos políticos sobre os burocratas; controles procedimentais (através de auditorias e conselhos de administração); por fim, pelo controle do administrador público sobre si mesmo (PAULA, 2001).

Segundo Pereira (1997) os mecanismos de controle em geral são o Estado, o mercado e a sociedade civil. Eles são dotados de maior eficiência quanto mais difusos, automáticos e democráticos forem. Desse modo, sendo o mercado o mecanismo mais difuso, é também aquele que apresenta maior eficácia, os menores custos e, segundo ele, o único que não utiliza o poder (PEREIRA, 1997). O segundo mecanismo mais eficiente para ele é a democracia direta ou o controle social, caracterizado pelo autor como a sociedade organizada para o controle de organizações públicas ou a expressão de opiniões através de outros mecanismos constitucionais como referendo, iniciativa popular e a revogação de mandato.

Neste mecanismo de controle colocado pela Reforma do Estado o controle social é exercido de duas formas: de baixo para cima, através da “sociedade organizada politicamente para controlar ou influenciar instituições [e neste âmbito] não tem poder formal” (PEREIRA, 1997: 38) ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais.

Porém, estes mecanismos de controle serão sempre exercidos a *posteriori*. Pereira (PAULA, 2001) justifica esta forma afirmando a necessidade de se atribuir maior autonomia ao administrador público e assim aumentar a agilidade e a flexibilidade das decisões; Paula (2001) aponta que esta forma de controle pode levar a uma concentração maior de poder de decisão no interior do Núcleo Estratégico do Estado, fato que Pereira não nega a possibilidade, mas não acredita que seja um problema.

Apesar de enfatizar a eficácia do mercado no controle do Estado, Pereira (1997) afirma que a democracia direta é o modelo ideal, porém, nacionalmente ela só pode ser exercida através de sistemas de consulta popular sobre temas já definidos pelo governo ou pelo legislativo. Assim, “a consulta visa referendar ou orientar as decisões dos representantes democraticamente eleitos”. (PEREIRA, 1997: 38). Por outro lado, neste mesmo documento de 1997, Pereira afirma que o novo Estado

“(...) estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer”. (PEREIRA, 1997: 53).

Neste modelo concebido no bojo da Reforma do Estado, os cidadãos participariam no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais. O papel desses cidadãos é pensado da seguinte forma:

“A Reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos e tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado reduz sua face paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isso possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo (....) [a Reforma do Estado] exige a participação ativa dos cidadãos”. (PEREIRA, 1997:53).

A partir desses primeiros elementos, vamos ver a seguir algumas formulações de Bresser Pereira, contidas no Plano de Reforma do Estado que explicitam suas concepções acerca da democracia participativa e da participação social em si.

#### **5.1.1. Democracia participativa e organizações da sociedade civil na Reforma do Estado**

Em vários artigos sobre a Reforma do Estado no Brasil, Bresser Pereira discorre sobre o tema da democracia participativa. O trecho a seguir nos parece interessante para explicitar como ele relaciona a participação à Reforma do Estado que propõe:

“A transição do Estado social-democrático para o Estado republicano é um processo histórico e intelectual complexo, que envolve a Reforma do Estado e a criação e introdução de novas instituições inclusive a reforma da gestão pública. Essa reforma faz sentido apenas no âmbito de alguma forma de democracia – especificamente a deliberativa – porque envolve atribuir a funcionários públicos graduados maior poder discricionário, e depende portanto da existência de mecanismos de responsabilização social efetivos para torná-los razoavelmente comprometidos. Essa responsabilização social existe apenas no contexto de uma esfera pública forte, na qual haja sociedade civil ativa.” (PEREIRA, 2005: 85).

Pereira (2005) afirma que a agenda de democratização que envolve a Reforma do Estado deve ser realista, e segundo ele, efetiva e viável, e deve tentar construir um Estado republicano e uma democracia participativa. Ele busca em seu texto se diferenciar das elaborações sobre a democracia participativa de Pateman (1992) afirmando que o modelo que esta autora propõe não é factível na sociedade atual. Pereira afirma que sua proposta é menos exigente do que a democracia deliberativa porque não exige igual poder substantivo entre os participantes e não presume a

obtenção do consenso. Além disso, as decisões serão tomadas, em última instância, segundo suas palavras (PEREIRA, 2005), pelos parlamentares eleitos.

Para ele a democracia participativa que propõe implementar na Reforma do Estado “Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição”. (PEREIRA, 2005: 82). E continua seu texto afirmando que “Essa forma de democracia é participativa porque conta com a participação ativa de organizações do chamado Terceiro Setor: corporativas e, cada vez mais, organizações públicas não-estatais de responsabilização social”. (PEREIRA, 2005: 82).

A partir destas idéias apresentadas pelo autor, podemos observar como é central, em sua elaboração sobre a democracia participativa, bem como em seu modelo de democracia pensado no Plano da Reforma do Estado, o papel das organizações sociais e do setor público não-estatal. Para Pereira (1997) a importância das organizações públicas não-estatais está no fato de realizarem atividades públicas e no fato de poderem ser controladas pela sociedade através de seus conselhos de administração. O crescimento do número de organizações sociais, para este autor, se deve à sua maior adequação para a realização de serviços sociais e por se mostrarem mais eficientes para isso. Sua importância também é demonstrada pelos seguintes fatores:

“(...) as organizações sociais garantiriam a inserção social nos processos de formação e controle de políticas públicas. Além disso, o caráter microorganizativo das organizações sociais também facilitaria a adoção do modelo pós-burocrático de gestão, tornando-as mais permeáveis às demandas e à participação social”. (PAULA, 2001: 155).

Tais organizações, segundo Pereira (2005), ganham relevância política e administrativa como complemento à representação clássica e esta representação também adquire a partir daí traços de democracia participativa. Nesse sentido ele afirma que a responsabilização social não é uma alternativa, mas um complemento ao Estado. Sobre este assunto ele afirma que

“(...) a sociedade demonstrou ser capaz de complementar eficazmente a representação. As organizações da sociedade civil estão presentes em toda parte, lutando por suas opiniões, informando, argumentando, debatendo. Os políticos eleitos decidem no parlamento ou em cargos executivos levar em consideração toda essa atividade – uma atividade que torna mais real a representação”. (PEREIRA, 2005: 91).

Como podemos perceber através da exposição destas idéias relativas à democracia participativa no interior do plano da Reforma do Estado, há uma concepção muito peculiar do que seja participação, democracia, cidadania em relação ao campo em que originalmente estas idéias foram colocadas como demandas, ou seja, no interior das formulações relacionadas com a emergência dos novos movimentos sociais. Percebemos também que estas elaborações, em seu sentido mais profundo, revelam uma nova abordagem, ou uma reelaboração das formas de relação entre Estado, sociedade e mercado. Cabe a nós questionar por quais motivos surge a necessidade de reelaborar esta relação e também as noções de democracia e participação. Também nos interessa questionar se a participação dentro deste modelo de gestão do Estado é de fato aprofundada. Para começar a responder mais diretamente a essas questões que apontamos as principais críticas colocadas por diversos autores a essa concepção de democracia.

## **5.2. O insulamento burocrático e a participação na Reforma do Estado**

Paula (2003) principia sua discussão colocando em cheque o caráter inovador e democrático da nova administração pública porque esta mantém, segundo ela, a dicotomia entre política e administração “pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório”. (PAULA, 2003: 3). Nas palavras da autora

“(...) a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução com a sociedade e por enfatizar predominantemente a eficiência administrativa, esse modelo de gestão não vem se mostrando apto para lidar com a complexidade da vida política”. (PAULA, 2005: 45).

Primeiramente, a crítica mais direta, formulada por Paula (2005), é a de que a Administração Pública Gerencial é “participativa no nível do discurso, mas centralizadora no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular”. (PAULA, 2005: 41). Além disso, a autora afirma haver uma falta de clareza sobre o modo e o grau de inserção da sociedade nos processos decisórios.

Esta afirmação de Paula (2003) se justifica pela constatação que a autora faz de que este modelo de gestão concentra a avaliação e a formulação de políticas públicas no Núcleo Estratégico do Estado. Este núcleo delega a implementação dessas políticas às instituições descentralizadas da administração indireta como autarquias e fundações públicas, ou seja, às organizações sociais e ao setor público não-estatal.

O que ocorre de fato, segundo tal autora, é uma separação dos grupos técnicos em relação ao sistema político como um todo e um privilegiamento desse primeiro grupo. Esse processo é caracterizado por Nunes (*apud* Rodrigues, 1999) como um *insulamento burocrático*. Para este autor, insulamento burocrático é a postura de impermeabilidade dos técnicos, burocratas e technopols que pilotam os programas de Estado, sobretudo os de estabilização monetária, muito característicos dos anos 80 e 90. Na prática isto significa uma redução do escopo da arena em que os interesses e demandas populares podem desempenhar um papel relevante perante o sistema político (RODRIGUES, 1999). Portanto, para Nunes, o processo de insulamento não é técnico ou apolítico.

Segundo Diniz (*apud* PAULA, 2005), o insulamento dos decisores estimula práticas personalistas e voluntaristas no âmbito do Estado e da sociedade civil. Complementando esta leitura, tanto Tatagiba (2003) quanto Paula (2003) demonstram em seus trabalhos que a vertente gerencial não rompe com o neopatrimonialismo e nem com as tendências autoritárias da gestão pública brasileira, mesmo que insiram espaços de participação social.

Rebatendo estas críticas, Pereira (1997) afirma que a autonomia da burocracia estatal que o modelo gerencial propõe é diferente de insulamento burocrático. Isso porque essa autonomia a qual se refere, segundo ele, deveria conciliar uma burocracia autônoma e ao mesmo tempo esta burocracia deve ser imersa na sociedade.

A grande questão que devemos ter sempre em mente, depois de longas duas partes desse trabalho sobre o tema, é que o contexto em si dos anos 90 ao privilegiar a dimensão dos ajustes estruturais, sobretudo do ponto de vista dos ajustes econômicos, acaba por produzir um discurso e também uma prática de gestão do Estado que privilegia e concentra a decisão do Estado nas esferas de decisão econômicas e controladas pela alta burocracia. Juntamente a isso, os setores privilegiados para a tomada de decisões são os técnicos, supostamente neutros e apolíticos, que irão formular e implementar essas soluções econômicas para a crise. Há nesse quadro uma

separação entre técnica e política, entre econômico e político e uma tendência à despolitização dos processos decisórios.

Segundo Paula (2003) um dos grandes problemas desse tipo de abordagem é que além de antidemocrática, por isolar as decisões em uma cúpula gerencial, este modelo não consegue lidar com questões como conflito, negociação e cooperação. Para a autora “(...) o Estado Gerencial enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação das contradições e conflitos sociais, resultando em um Estado distanciado dos problemas políticos”. (PAULA, 2003: 97).

Por outro lado, ao absorver o ideário gerencialista, o Estado se nega, ao nível discursivo, a ser uma forma de exercício do poder, porém, desempenha este papel através de mecanismos sutis de controle. Por esse motivo ele se move para uma zona cinzenta que combina consentimento e controle difusos (PAULA, 2003).

“Em consequência, temos um Estado despolitizado e um déficit democrático, pois apesar do discurso de democratização, as decisões estratégicas continuam a ser tomadas pelos administradores das organizações públicas e privadas. Assim, o poder dos representantes políticos e dos cidadãos é solapado e, em decorrência, a resistência da sociedade organizada se enfraquece e seu envolvimento no projeto de reconstrução social fica comprometido”. (PAULA, 2003: 96).

A partir disso, a autora acrescenta que

“(...) a expectativa de constituir uma burocracia pública que seja capaz de representar o interesse público, captar as demandas sociais e utilizar os instrumentos técnicos adequados para atendê-las, revela a existência de uma *concepção bem específica de democracia* no âmbito da vertente gerencial: um regime gerido pela burocracia pública e regulado pelo controle social, bem como por mecanismos representativos e diretos de participação”. (PAULA, 2001: 6).

Entretanto, esta concepção específica de “democracia associada à administração pública gerencial pactua de uma visão de participação onde a influência popular é bastante difusa e os burocratas públicos continuam tendo a palavra final”. (PAULA, 2001: 6). Para esta autora, esse modelo torna o Estado mais impermeável à democratização e às demandas sociais porque confina a burocracia pública a uma ilusão participativa e empreendedora que ajuda a legitimar suas decisões como democráticas. Isso torna o controle social ineficaz.

Além disso, Paula (2003) aponta para um aspecto interessante: a administração participativa, seja nas empresas ou no Estado, não implica em emancipação do trabalhador ou do cidadão porque atribui novos encargos a estes sem conceder proporcionalmente mais poder. Podemos ir além desse ponto e retomar as análises de



Pateman (1992) sobre os tipos de participação social, como apresentado na introdução deste trabalho.

Usando a tipologia de Pateman (1992) poderíamos afirmar que a participação proposta pela Reforma do Estado é uma *participação parcial*, porque está mais próxima de uma participação consultiva. Além disso, ela é uma participação parcial que não é chamada a influir sobre assuntos de grande relevância, ou seja, se mantém na esfera das decisões rotineiras, de menor importância; nesse sentido, há uma proximidade com o modelo formulado por Buchanan, pois só há possibilidade de decisão democrática na arena operacional, ou seja, nesta mesma arena rotineira. Essa tendência fica clara, por exemplo, pelo fato de não haver espaços públicos em que se possa influir sobre temas relacionados ao modelo de desenvolvimento a ser adotado pelo país, e sobre qualquer matéria que tenha relações com as políticas econômicas. Desse modo, a participação aqui serviria para ratificar decisões já tomadas pela burocracia pública, dando uma falsa idéia de que a sociedade influi de fato nos processos de decisão, e assim, o Estado pode legitimar suas decisões e dividir ônus dessas decisões com a sociedade.

A necessidade de políticas eficazes no campo da política econômica e o discurso da urgência levam a um distanciamento e ao primado da economia sobre a política (RODRIGUES, 1999). Este primado leva a uma reoligarquização do poder e à privatização do espaço público. Para Rodrigues

“Um dos mais importantes significados do estabelecimento da hegemonia desta concepção de ‘ajuste’, baseada nos conceitos de Estado mínimo e de desregulamentação, tem sido o de se levar às últimas consequências a *privatização do espaço público*, operada por via da subsunção dos processos de legitimação jurídica e da orientação ética dos comportamentos públicos à lógica da ‘eficácia’ das decisões oligárquico-tecnocráticas no plano da gestão econômica do Estado”. (RODRIGUES, 1999: 10).

Para este autor a privatização do espaço público implica em uma redução do alcance do conflito político, levando a um estreitamento da arena onde se dão as lutas e decisões e também a um esvaziamento das instituições políticas e ao fortalecimento do executivo e dos centros privados de decisão econômica.

Neste mesmo sentido, Diniz (1995) afirma que a prioridade dada aos programas de estabilização econômica e ao acirramento dos conflitos por recursos escassos esvazia os itens da agenda pública, como a agenda social. Essa ênfase na agenda minimalista, segundo ela, está descompassada com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais. E ainda, a atividade política, seja através dos partidos ou de

manifestações populares, segundo ela, é percebida neste sistema tecnocrático de gestão como fonte de irracionalidade e de pressões espúrias. Essa percepção acerca do político coloca como demanda, pelos setores conservadores no Estado, reduzir e neutralizar a arena política. No limite, “A democratização nascerá e avançará, assim, perversamente articulada com uma desvalorização do político e uma recusa à política institucionalizada, ou seja, com uma despolitização da política e da cidadania”. (NOGUEIRA, 2003: 189).

Nogueira prossegue dizendo que o avanço neoliberal fragmenta a sociedade civil e esvazia sua dimensão ético-política. Em consequência a isso cresce o elogio à sociedade civil como o pólo da virtude em relação ao burocratismo do Estado. Se a sociedade civil se mostra tão relevante para a compreensão da proposta de participação a qual estamos nos referimos, vamos então nos dedicar a ver, em linhas gerais, suas principais características.

### **5.2.2. Os atores sociais e a participação na Reforma do Estado**

No interior desta concepção de participação social no âmbito do projeto de gestão da administração pública gerencial, faz muita diferença definir quais serão os atores da sociedade civil que o Estado escolherá para participar desse diálogo. Saber quais serão os atores que se relacionarão com o Estado pode ter grande relevância para a definição tanto dos sentidos da participação como também da própria sociedade civil.

A escolha de certos atores dentro do amplo leque de organizações existentes no interior da sociedade civil pode demonstrar a hegemonia de uma certa forma de associativismo. Esta forma de seleção privilegia atores que o Estado considera mais “confiáveis” e “previsíveis”, setores muitas vezes ligados ao mercado, como o chamado Terceiro Setor. Outro elemento relevante na definição deste tipo de relação Estado – sociedade é a centralidade que adquire a participação em canais institucionalizados abertos pelo Estado. Podemos dizer que esta tendência de privilégio à participação a certos atores em canais institucionalizados legitimados pelo Estado leva a uma tendência à criminalização dos movimentos sociais (Feltran, 2005) e outras formas de ação social. Essa relação entre esses fatores é muito bem apresentada no seguinte trecho de Nogueira:

“(...) a linguagem do planejamento e da gestão incorporou a tese da participação, redefinindo-a em termos de cooperação com os governos, gerenciamento de crises e implementação de políticas. A sociedade civil – *locus* privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente ‘neutro’, ocupado por associações não-governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções sociais ‘privadas’ e sem fins lucrativos dedicadas a ativar determinadas causas cívicas ou a auxiliar os governos no combate à questão social”. (NOGUEIRA, 2003: 193).

Nesse sentido, Tatagiba (2003) e Nogueira (2003) apontam para um deslocamento no significado da esfera da sociedade civil. O significado dominante anteriormente, a partir da experiência dos movimentos sociais nos 80, era de sociedade civil como palco de lutas; porém, os trabalhos destes autores apontam que o sentido hegemônico desta esfera hoje se relaciona muito com uma sociedade civil como um recurso gerencial. Nas palavras de Nogueira, a sociedade civil é hoje um “arranjo societal destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas”. (NOGUEIRA, 2003: 187). Este conceito de sociedade civil está na base do que se convencionou chamar de Terceiro Setor.

Segundo Tatagiba (2005b) este modelo participativo requer um certo tipo de ator social para ajudar este Estado “neutro”; esta neutralidade está referida ao fato de que hoje o pensamento dominante no Estado vê a administração deste tal qual de uma empresa privada. Dentro deste modelo de administração do Estado, o tipo de ator requerido deve ser uma sociedade civil liberal com sua ação pautada por critérios objetivos, pragmáticos, não ideológicos e afinada com os valores do mercado.

Dagnino (2004) entende que estas inflexões e alterações quanto ao que se define como sociedade civil demonstram a afirmação da hegemonia neoliberal no campo da disputa de significados em torno deste conceito de sociedade civil. Esta hegemonia se expressa, por exemplo, pelo crescimento acelerado das ONGs e pelo papel fundamental que estas exercem na relação com o Estado, na medida em que estas representam um dos atores favoritos por este para ocupar os espaços de interação e executar políticas. Outro setor muito lembrado pelo Estado para cumprir tais papéis, e que tem ganhado muita força nos últimos anos são o chamado Terceiro Setor e as Fundações Empresariais.

Estes novos atores, ONGs, Terceiro Setor e as Fundações Empresariais, além de redefinirem o sentido da filantropia, tentam construir um discurso que hegemoniza sua forma de atuação como a *única* possível no campo da participação. Neste bojo, para Feltran (2005), o setor empresarial se torna o formulador mais importante dos discursos que passam a embasar as formas associativas e o Terceiro Setor passa a ser o lugar

privilegiado e o marco discursivo hegemônico. A sociedade civil passa a ser restrita, em termos de significados, a esse setor numa “tentativa totalizante de obscurecer a heterogeniedade das lutas que existem na sociedade civil”. (FELTRAN, 2005: 12). Para Dagnino (2004), a substituição do termo sociedade civil pelo termo Terceiro Setor é uma forma de retirar a cidadania do terreno da política, passando a política a se reduzir ao âmbito das ações do Estado.

Este marco discursivo, formulado pelo Terceiro Setor, enfatiza ainda a dimensão propositiva da ação, em oposição a uma postura mais crítica, que identificam nos movimentos sociais. Para Feltran se formula a partir disso uma dicotomia entre a capacidade crítica dos atores sociais e a proposição efetiva de mudança. O Terceiro Setor se coloca então como o único formulador de propostas e soluções técnico-gerenciais eficazes para os problemas sociais.

Uma das conseqüências deste processo é a despolitização da busca por soluções para as questões sociais e a privatização, através da tecnificação, dos espaços de formulação destas propostas. Elas passam a ser pensadas e implantadas hegemonicamente no âmbito do voluntariado, da filantropia e das estratégias de gerenciamento do mundo social desigual. Esta privatização se refere basicamente ao fato de que os movimentos e as classes populares, bem como os setores tidos como os mais carentes e necessitados, passam a ser vistos como meros beneficiários das ações formuladas por especialistas. Esses setores deixam de ser sujeitos formuladores de propostas e interventores no mundo político, como eram quando atuantes em movimentos sociais reivindicativos, e passam a ser o público-alvo da ação caridosa e benevolente do Terceiro Setor (FELTRAN, 2005; DAGNINO, 2004).

Se retomarmos a discussão anterior sobre a reforma do Estado, segundo Paula (2003), neste modelo a sociedade civil é vista como instituição e não como um agente.

“No contexto desta vertente, o discurso é participativo, mas na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das Organizações Sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração de demandas populares”. (PAULA, 2003: 164).

Paula (2003) mostra que neste modelo de gestão do Estado, não fica claro o que se entende como participação. Segundo o que demonstra em seu trabalho, no plano diretor da Reforma do Estado há uma confusão entre as propostas de participação dos funcionários e de participação da sociedade. Para ela é totalmente diferente, e não

menos importante, democratizar a organização pública, através da maior participação dos funcionários e viabilizar a participação popular dentro do aparelho de Estado.

Dentro do Plano da Reforma do Estado a maior possibilidade de participação social se dá através das entidades prestadoras de serviços. Há vários problemas colocados em relação à maior democratização do aparelho do Estado por esta via. A primeira questão colocada se refere ao fato de que as estruturas destas organizações sociais ser muito rígida e não possibilitar a representação da complexidade do tecido mobilizatório brasileiro. Esta questão nos remete novamente à temática da hegemonia do modelo do Terceiro Setor como tipo de organização social desejável.

Outra questão colocada pelos autores é que se a participação da sociedade civil se exerce pelo controle social dentro dos conselhos das organizações sociais e estas organizações exercem o controle do aparelho do Estado por outros mecanismos abertos por este; ocorre que estas organizações sociais não têm uma posição representativa no Núcleo Estratégico, ou seja, elas não influem nas determinações e nas elaborações das políticas públicas. Mais uma vez se coloca a questão de que as decisões estratégicas do Estado e a formulação das políticas em si estão resguardadas ao domínio dos técnicos, dos burocratas do Estado. Não se partilha o poder da decisão em si com a sociedade, mas somente algumas decisões pontuais e rotineiras, além da execução das políticas determinadas pela burocracia.

Porém, mesmo que estas organizações influíssem nas decisões, essas decisões continuariam limitadas a um corpo técnico ou a um grupo seletivo da sociedade. Isso porque somente podem participar dos conselhos dessas organizações setores organizados da sociedade civil como entidades, instituições e organizações, e não cidadãos isolados ou movimentos sociais que tenham outras estratégias de intervenção social. Desse modo se limita tanto as possibilidades de decisão como os atores autorizados a influir nestas decisões por uma seleção prévia que o próprio Estado pode exercer. Esta seleção ocorre porque o Estado resguarda para si o poder de determinar quais entidades receberam o status institucional de organizações sociais; ou seja, antes mesmo destas organizações poderem ser escolhidas como “parceiras” do Estado, elas têm que ter o estatuto legal de “organizações sociais”, estatuto este conferido diretamente pelo poder executivo. Neste sentido, há uma seleção *a priori* das organizações sociais e também uma seleção das organizações ou outras entidades que poderão participar dos conselhos de outras organizações prestadoras de serviços. Neste

modelo a participação direta e o direito universal do cidadão influir nas decisões são completamente excluídos.

As organizações sociais têm outros problemas em termos de controle social. Segundo Silva (2003), por não estarem submetidas às normas do Direito Administrativo, elas estão livres de obrigações como concursos públicos e controles formais pelo Estado. Elas estão sujeitas apenas à avaliação feita pelo Estado de seus resultados. Esta avaliação define a continuidade ou a interrupção de financiamentos a essas organizações. Porém, os critérios dispostos para esta avaliação são definidos exclusivamente pelo Núcleo Estratégico.

Silva (2003) também aponta para o fato de que a referida vantagem da competição entre as organizações sociais como forma de regulação destas, leva a uma concentração dessas instituições em grandes centros e locais privilegiados. Esta forma de regulação implica na tendência ao desaparecimento de instituições com menores capacidades para adquirir recursos. De fato, este setor que executa serviços sociais acaba sendo monopolizado por grandes instituições que passam a definir as condições de oferta e procura destes serviços. Desse modo, o critério de distribuição de recursos via avaliação de resultados pode provocar, para Silva (2003), uma grande desigualdade entre regiões e entidades e mascarar uma falsa liberdade de escolha dos cidadãos por esses serviços. O usuário, na medida em que não influi sobre a forma como este serviço será prestado e nem sobre onde será prestado, não tem de fato condições de escolher. Ele também não poderá escolher entre organizações sociais e serviços prestados diretamente pelo Estado. Este discurso sobre a liberdade de escolha dos usuários faz recair nestes a responsabilidade sobre a qualidade dos serviços e o Estado se retira do foco de pressões por melhorias nestes serviços.

Este processo leva a uma individualização dos direitos sociais e a uma mercantilização dos serviços prestados (SILVA, 2003). O Estado se retira de seu papel de garantidor de direitos universais, passando o mercado a ser reconhecido como instância garantidora da cidadania (DAGNINO, 2004). “A cidadania passa a ser identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres” (DAGNINO, 2004: 107). Ela se reduz a caridade, exercida através da solidariedade, da filantropia, do apelo moral à sociedade, sobretudo pela classe média (DAGNINO, 2004).

O “fim público” das políticas passa a ser alcançado pela transferência de capitais privados ao Terceiro Setor, pelo fato deste não possuir fins lucrativos. O Estado, a partir disso, promoveria a universalização das políticas a partir da implementação de

“tecnologias sociais” formuladas no âmbito do Terceiro Setor para um público-alvo mais amplo. Daí seu caráter público e universal (FELTRAN, 2005).

Entretanto, o espaço híbrido que se forma entre o público e o privado dificulta a identificação das responsabilidades institucionais e facilita a apropriação de recursos públicos. Isso é possibilitado pelo fato de as organizações sociais poderem assumir uma face pública ou privada de acordo com a sua conveniência. Elas assumem face pública para receber recursos, mas quando lhes é solicitada a prestação de contas e fiscalização, elas podem vir a assumir uma face privada, protegidas pelo discurso da autonomia e assim se isentar do controle público (SILVA, 2003; TATAGIBA, 2003).

Esses fatos demonstram a necessidade da construção de arranjos institucionais para aumentar a representatividade e a participação dos cidadãos na gestão pública (PAULA, 2003).

“Nesse contexto, o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada. Outro sinal do caráter da participação social na estrutura e dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares”. (PAULA, 2005: 43).

Este modelo também tem um outro ponto fraco: ele gera um custo institucional e social por enfatizar os objetivos de curto prazo e comprometer a visão estratégica e a noção de equidade. Essa questão do curto prazo das estratégias também é observada no âmbito das políticas públicas por sua tendência à focalização, como veremos a seguir.

## **CAPÍTULO 6. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DOS AJUSTES DE SEGUNDA GERAÇÃO**

Na tentativa de sistematizar as informações aqui apresentadas e encaminharmos para uma resposta mais objetiva quanto às questões que nos nortearam para esta pesquisa, vamos neste último item tentar trabalhar alguns conceitos interessantes que sintetizam os sentidos da participação nos anos 90 e tentar demonstrar sua intrínseca relação com os ajustes estruturais de segunda geração, sobretudo no que se refere à temática da questão social inserida na agenda pública.

Consideramos que dois conceitos podem nos ajudar a sistematizar e a responder às nossas questões: o conceito de *democracia gerencial* formulado por Tatagiba (2003) e a discussão sobre *confluência perversa* apresentada por Dagnino (2004).

### **6.1. A Democracia Gerencial, seus limites e ambigüidades**

Tatagiba (2003) afirma que, em seu sentido mais geral, a participação a partir dos anos 90 se torna um pré-requisito para o aperfeiçoamento da implementação de políticas e para o aumento da eficiência dessas. Assim, em suas palavras

“Transformada em ferramenta de gestão, a participação passa a significar a condição imprescindível para a eficácia dos programas e projetos, face à expectativa da redução dos custos, otimização dos esforços e controle da aplicação e distribuição das verbas públicas”. (TATAGIBA, 2003: 54).

Esta autora afirma ainda, em sintonia com o que descrevemos nos capítulos anteriores, que as agências multilaterais de crédito têm exportado esse tipo de diretriz de gestão como condicionante de seus financiamentos. Nessa direção

“As reformas orientadas para o mercado, que no plano das políticas estão associadas ao empreendedorismo, apenas de forma seletiva incorporam a dimensão participacionista, central no modelo democrático-popular, uma vez que se constrói sob a renúncia do seu núcleo fundamental: a construção compartilhada do interesse público. O empreendedorismo chama a sociedade a compartilhar as responsabilidades pelas questões sociais, a discussão sobre o voluntariado é um exemplo disso, mas não para compartilhar a decisão acerca das prioridades políticas”. (TATAGIBA, 2003: 64).

Segundo Tatagiba, neste modelo “a participação limita-se ao processo de execução dos programas e projetos, gerando despolitização do debate em torno das escolhas políticas”. (TATAGIBA, 2003: 84). Esta despolitização a qual se refere



encontra-se no discurso sobre a participação na afirmação da necessidade de “cada um fazer sua parte”. Neste discurso, conforme afirma Tatagiba, o interesse público já está dado, e, portanto, não requer discussão nem deliberação. Concebida desta forma, a participação pode promover a apatia política. Neste sentido, para Tatagiba

“O que está em jogo não é a definição compartilhada do que deverá ser, em cada caso, considerado interesse público, mas a disposição de cada ator ‘realizar a sua parte’, ‘oferecer sua contribuição’, disponibilizar seu tempo e criatividade para ‘reunir esforços’ visando a solução de um problema, que só pode ser resolvido ‘com a contribuição voluntária de todos’. No ‘se cada um fizer a sua parte’ o foco não está na definição política do sistema como um todo, no sentido da decisão acerca dos objetivos a serem perseguidos, mas numa ação que se inicia e mantém num certo sentido de urgência, onde o que conta é minimizar os impactos dos problemas aqui e agora”. (TATAGIBA, 2003: 44).

Assim, o sentido que a participação da sociedade civil assume no modelo gerencial está mais próximo de “(...) uma estratégia para a *execução* de programas e projetos, que não prevê a participação ativa na elaboração das políticas. Sob o signo da eficiência e eficácia os espaços públicos participativos tornam-se, assim, *espaços da não-decisão*”. (TATAGIBA, 2003: 138).

#### **6.1.1. Gestão de políticas públicas e participação social no modelo gerencial**

Se a discussão sobre a capacidade de decisão dos atores da sociedade civil figura-se como fator de crítica importante por parte do conjunto de autores que viemos trabalhando, como se explicitou em toda a discussão que fizemos sobre o insulamento burocrático, outra questão muito relevante apontada pelos autores é a que se refere à desresponsabilização do Estado de seu papel como garantidor da cidadania. Esta desresponsabilização parece ser legitimada pelo discurso da participação. Segundo Nogueira (2003), muitas vezes os governos falam de sociedade civil para legitimar programas de ajuste fiscal ou para emprestar uma retórica modernizada a velhas práticas, como o clientelismo e o patrimonialismo, como já afirmamos anteriormente.

Sobre a discussão levantada por este autor sobre a relação entre a participação e os ajustes fiscais, aponta Silva (2003)

“(...) o vácuo deixado pela retirada do Estado dos serviços de proteção social foi preenchido pelas ONGs, na maioria das vezes, por meio de práticas assistencialistas ou servindo de suporte material para as políticas neoliberais na condição de participantes de um virtual espaço situado entre o privado e o público, ou seja, público não-estatal. Tais organizações, ao ser alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre Estado e os sujeitos políticos, tanto desmobilizam os movimentos sociais como obscurecem o processo de privatização dos serviços públicos”. (SILVA, 2003: 41).

Em suma, a ampliação de “canais institucionalizados de participação [funciona] como uma estratégia para a minimização dos impactos sociais oriundos das políticas de ajuste” (TATAGIBA, 2003: 15), num contexto de escassez de recursos por parte do Estado para investimento na área social. Nesse âmbito

“(...) a participação é fundamental para promover a maximização dos recursos e a ampliação das condições de oferta a partir do envolvimento de novos indivíduos e organizações não-governamentais. Convidar a sociedade à execução e acompanhamento das políticas é a forma encontrada pelo modelo gerencial para fazer frente à ampliação da demanda, redução de investimentos e necessidade de promoção de políticas mais eficazes”. (TATAGIBA, 2003: 174).

Em suma,

“(...) a tendência de instrumentalização das práticas participativas (...) é parte das respostas contemporâneas a uma importante questão no contexto do Estado pós-ajuste: como produzir políticas eficientes de combate à pobreza em um contexto marcado pela redução dos investimentos públicos na área social?”. (TATAGIBA, 2005: 8).

Desse modo, segundo afirma Tatagiba (2005b), os resultados sociais perversos da primeira fase de reformas propiciaram e impuseram a valorização da sociedade civil e sua intervenção como ator político. Como resultado disso, como já apontamos em capítulos anteriores, a questão da pobreza é introduzida na agenda neoliberal, mas este modelo de desenvolvimento do Estado altera a forma de encaminhar e conceber as políticas sociais, no sentido de que a participação passa a ser um dos seus eixos principais.

Draibe (1993) afirma que na primeira versão das propostas neoliberais para a área social a gestão da política social era restrita a cortes de gastos, desativação de programas e redução do papel do Estado. Nos anos 90, a partir da revalorização da questão social, pelos motivos já apontados nos capítulos anteriores, a política social é submetida aos imperativos dos indicadores macroeconômicos e confinada aos limites de uma ação residual e compensatória. A partir deste marco, a política social passa a se ancorar em três vetores: descentralização, focalização e privatização.

De acordo com a caracterização de Draibe (1993) a *descentralização* é um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto por aproximar os problemas encontrados à gestão; dessa forma é possível aumentar no nível local as possibilidades de interação entre recursos públicos e os não-governamentais para o financiamento das atividades sociais e também as possibilidades de formas alternativas de produção e operação de

serviços. A *focalização* é caracterizada como o direcionamento do gasto social a programas e públicos-alvos específicos, escolhidos pela sua maior necessidade e urgência. A *privatização* se refere ao deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado, lucrativo ou não.

Para Tatagiba “no vetor ‘privatização’ está a chave que revela o sentido atribuído, no interior do ideário neoliberal, à participação como estratégia de gestão na área social”. (TATAGIBA, 2005b: 12). Esta afirmação se justifica pelo fato de que a privatização requer o envolvimento ativo da sociedade civil na produção e distribuição de serviços sociais, principalmente por setores privados, como vemos no modelo e Reforma do Estado que privilegia as organizações sociais para a implementação de políticas sociais. Assim,

“A novidade na década de 90 é o papel fundamental que essas instituições passam a ocupar na estruturação da política pública de assistência, sendo incluídas como parte desse sistema, seja por meio do estabelecimento de convênios, seja através da construção de programas governamentais voltados a articular e racionalizar a ação dos agentes privados”. (TATAGIBA, 2005b: 13).

Draibe (1993), por fim, aponta que esta forma de conceber a política pública em muitos casos pode introduzir “uma precariedade e descontinuidade muito grande na política social, tendendo a assistencializá-la, além de abrir espaço à arbitrariedade dos que decidem sobre a necessidade dos beneficiários (...)”. (DRAIBE, 1993: 100).

Em suma, podemos afirmar que esta concepção de democracia e participação operada no interior do modelo de administração pública gerencial, conceitualizada por Tatagiba (2003) como *democracia gerencial*, produz inovações em termos de conteúdos e processos das políticas e também no aspecto gerencial em termos de planejamento e monitoramento das ações e da inserção do controle. Porém, como já demonstramos na discussão sobre o insulamento burocrático e sobre os atores sociais envolvidos, este modelo de democracia mantém limites rígidos ao avanço da democratização dos processos de decisão.

## **6.2. Democracia Gerencial e Confluência Perversa**

Precisamos esclarecer melhor porque se fez importante compreender a questão da participação no contexto do Estado pós-ajustes. Primeiramente é importante dizer que a discussão sobre a participação foi colocada na agenda pública a partir das experiências dos movimentos sociais desde o fim da década de 70. Esta experiência dos

movimentos sociais está associada à demanda por democratização colocada no fim do regime autoritário. Dagnino (2004) aponta que esta experiência dos movimentos sociais configura o que chama de *projeto participativo*. Os significados atribuídos no âmbito deste projeto à participação estão associados à “partilha efetiva do poder entre o Estado e a sociedade” (DAGNINO, 2004).

Tal projeto, através de intensa mobilização da esquerda na década de 80 pela demanda por democratização do Estado, consegue incluir na Constituição de 1988 diversos mecanismos renovados de interlocução entre Estado e sociedade (FELTRAN, 2005). Na Carta Constituinte estão colocadas como princípios das ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social a participação e a descentralização. Desse modo, podemos dizer que a partir daí temos uma nova agenda de políticas públicas, composta por inovações tanto na forma de gestão quanto no conteúdo das políticas (TATAGIBA, 2003).

“Esse processo de ampliação e complexificação da arena de formulação e implementação das políticas foi intensificado nos anos 90 motivado pelas reformulações no âmbito da agenda de reformas neoliberal, por um lado, e pela aposta dos setores progressistas na participação institucional como estratégia para a radicalização da democracia, por outro. (...) o princípio da participação se afirma e consolida como ideário hegemônico indiferente às intencionalidades dos atores e as suas diferentes filiações político-ideológicas”. (TATAGIBA, 2003: 12 e 13).

Percebemos então, que a pauta por abertura de maiores espaços para a participação no Estado se afirma como hegemônica. Ela se torna a estratégia central para os dois modelos de gestão que se configuram neste momento: o modelo democrático-popular e o modelo gerencial (TATAGIBA, 2003). Porém, conforme afirma Dagnino (2004), esta hegemonia do ideário participacionista abriga diferenças quanto à intensidade, escopo e aos significados da participação (TATAGIBA, 2003).

Para Dagnino (2004) esta identidade de propósitos em relação à participação social é aparente, sendo construída através do uso de referências comuns como participação, sociedade civil, cidadania e democracia, e dificulta a percepção das intenções dos atores e projetos envolvidos. Na verdade ocorre uma disputa política entre esses dois projetos políticos, que se apresentam também nos dois modelos de gestão acima apontados, em torno da consolidação dos significados desses termos, sobretudo em torno do conceito de democracia. Portanto, o obscurecimento das “(...) distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa”. (DAGNINO, 2004: 99),

configuram para a autora uma *confluência perversa* entre os significados atribuídos à participação, sociedade civil e democracia.

Conforme sintetiza Tatagiba, ocorre uma

“(...) convergência entre a agenda de reformas das políticas públicas defendida pelas forças articuladas em torno do modelo neoliberal e a agenda de reformas dos setores mais progressistas. No campo das políticas sociais, a expressão mais desafiadora dessa ‘confluência perversa’ é o discurso em defesa da participação. Atualmente, essas duas vertentes originárias de tradições políticas distintas deságuam, num mesmo senso comum que afirma a participação como solução mágica para combinar democracia e eficácia na produção das políticas, em especial na área social”. (TATAGIBA, 2003: 174).

Para Feltran (2005) há um deslocamento dos sentidos atribuídos à participação que tem implicações sobre o processo de aprofundamento da democracia. Em suas palavras

“A aposta de ação conjunta entre Estado e sociedade civil no âmbito das esquerdas, que originalmente havia sido pensada como garantidora de parâmetros públicos de formulação de políticas, e portanto como democratização, se altera profundamente a partir daí. A ação conjunta, desde quando se ‘vê que o Estado está falido pras questões sociais’, fica restrita a limites muito instrumentais. (...) a nova proposta que se faz, então, não solicita a participação substantiva, entendida como partilha de poder entre Estado e sociedade, que o projeto democratizante requeria. A parceria é agora instrumental porque centrada nas necessidades de subsistência do novo conjunto de organizações sociais e do próprio Estado que não consegue mais implementar suas políticas sociais”. (FELTRAN, 2005: 20).

E as implicações dessa busca por soluções à questão social num contexto de escassez de recursos levam a um modelo de participação de baixa intensidade, a partir do que Feltran (2005) chama de “choque pragmático”, ou seja, da restrição das expectativas de ampliação da democratização aos “limites do possível”. Para Feltran, a partir desse quadro, ambas as formas de gestão do Estado, participacionista ou neoliberal, passam a limitar suas estratégias de participação a uma espécie de “gerência do mundo social dado” (FELTRAN, 2005: 21).

Tatagiba (2005) afirma, então, que o conceito de democracia gerencial é uma tentativa de nomear esse processo de ressignificação e identificar sentidos e consequências dessas reformulações no contexto do Estado pós-ajustes.

“O termo ‘democracia gerencial’ (...) foi uma das respostas teóricas encontradas para explicitar, nomeando, essas ambigüidades, relacionando-as aos diferentes fundamentos que conferem legitimidade às políticas participativas inovadoras, num cenário marcado por efeitos sociais perversos dos programas de estabilização e ajustes macroeconômicos”. (TATAGIBA, 2005: 3).

Por fim, a partir do que afirma Tatagiba (2005b), desde esta ressignificação, busca-se despir a participação de seu sentido emancipador e restringi-la a ferramenta de gestão com pequeno potencial para a politização de temas da agenda pública. A participação pensada nestes moldes não representa uma ameaça à estabilidade e à governabilidade, ficando limitada a uma democracia de baixa intensidade. Ela deixa também de representar um perigo às políticas de estabilização e de Reforma conservadora do Estado. Segundo Dagnino (2004), podemos dizer que

“(...) o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque não apenas o espaço, a arena política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação [são reduzidos]. (...) [Porém], esse encolhimento é seletivo e suas conseqüências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004: 108 e 109).

Em suma, a urgência da questão social num contexto de escassez de recursos do Estado, segundo à perspectiva dos autores que estudamos neste trabalho, nos aponta para as razões que levam à inserção da agenda de participação dentro de uma Reforma conservadora do Estado, que em muito guarda similaridades com o discurso neoliberal do Estado. Mesmo que a preocupação com a participação e com a abertura de espaços democráticos dentro do Estado, vemos que esta participação tem características muito específicas. No limite, podemos dizer que na há um aprofundamento da participação dentro do Estado e que esta é concebida como uma forma de resolver o dilema colocado pelo agravamento da pobreza em um Estado que não investe recursos diretamente na área social. Trata-se, em suma, de uma participação que de fato não tem o objetivo de dividir poder de decisão com Estado, porque este poder continua nas mãos da tecnocracia. O que se divide é a responsabilidade perante a implementação de programas sociais. Por fim, acreditamos que podemos caracterizar a participação nos anos 90 como uma ferramenta de gestão do Estado, ferramenta que no discurso do Estado, busca ser neutra e apolítica.

## CONCLUSÃO

Pretendíamos neste trabalho contribuir para a compreensão dos diferentes significados atribuídos à participação, enfocando o modelo proposto pelos setores relacionados com a Reforma conservadora do Estado, e, portanto que contribuem para a implementação da agenda de ajustes neoliberais no Brasil desde os anos 90. Procuramos relacionar este tema específico da participação com um contexto mais geral dos anos 90 no que se refere à agenda pública, principalmente sobre a inflexão da agenda de ajustes estruturais que passa a incorporar a dimensão do combate à pobreza e a dimensão das reformas institucionais.

As questões que nos norteavam nesta pesquisa diziam respeito tanto aos significados atribuídos à participação quanto à relação desses significados com o contexto político, econômico e social em que eles emergem.

Sobre a questão dos significados, nossa questão de origem era entender por que a discussão da democracia emerge no âmbito de um pensamento neoliberal, como é o pensamento que está subjacente tanto na formulação dos ajustes estruturais pelas agências multilaterais quanto na concepção da Reforma do Estado no Brasil.

Essa questão se tornou relevante para nós porque a partir da análise do pensamento liberal desde o século XIX, notamos que dentro desta tradição, a questão da democracia sempre foi um problema, vista como um empecilho à liberdade e ao mercado. Esta visão da democracia no pensamento liberal foi retomada também no século XX, por autores como Buchanan, Tullock, Von Mises e de certa forma Hayek. Mesmo para os neoliberais a questão da democracia era um problema, e ela levava à ingovernabilidade, ao totalitarismo, à crise do Estado. Esta crítica à democracia e à participação popular estava presente nas críticas que estes autores fizeram ao Estado de bem-estar social, e, portanto está na raiz da concepção do modelo de Estado neoliberal.

De fato, quando analisamos as principais diretrizes presentes nos primeiros ajustes estruturais, notamos que a questão da democracia tinha este viés: ela era um empecilho, algo a ser combatido e substituído pela racionalidade do mercado. A urgência dos ajustes, da contenção da inflação e do pagamento da dívida deu a tônica do período. Ficou muito claro neste momento dos primeiros ajustes a separação fundamental que se operou entre política e economia e política e administração. Esta separação se mantém até os dias de hoje no modelo de gestão hegemônico no Estado brasileiro.

O que nos motivou a fazer esta pesquisa era investigar por quais motivos esta tradição de pensamento sobre o Estado, ligada à vertente liberal, que está materializada nos ajustes estruturais e na Reforma do Estado, passa a levar em conta a participação, a democracia e o Estado em si não mais como elementos a serem minimizados drasticamente, mas como fatores que, se reformulados, poderiam contribuir para o sucesso dos ajustes estruturais e para a garantia da estabilidade econômica.

A resposta para a inserção da questão da participação neste modelo de Estado neoliberal parece estar nos chamados ajustes de segunda geração motivados pelo fracasso dos primeiros ajustes e pelas críticas que estes sofreram. Em suma, a reativação da discussão sobre o papel do Estado e a inserção da pauta da participação, servem neste contexto para responder aos desafios colocados nos anos 90 ao Estado. Estes desafios se referem, sobretudo, ao controle do crescimento da pobreza e da desigualdade num contexto de escassez de recursos e também à reforma institucional do Estado com o objetivo de manter a estabilidade financeira e atrair a confiança dos investidores.

Participar nos parâmetros desse pensamento gerencial associado às reformas conservadoras em todo mundo, segundo a bibliografia que consultamos, não rompe com a forma com que tradicionalmente o pensamento liberal concebeu a participação. Ou seja, mesmo que seja algo notável que este pensamento tenha inserido em sua agenda política a discussão sobre a participação, não há de fato um aprofundamento no escopo do exercício da soberania política, no sentido de que participar dentro desse modelo proposto não significa exercer soberanamente o poder de decisão, mas referendar as decisões tomadas pela elite tecnoburocrática do Estado. Na realidade, o Estado não se abre para a participação popular de fato, embora afirme isso em termos de discurso, porque ele não divide o poder de decisão com a sociedade, sobretudo a decisão que se refere às questões mais relevantes dentro do Estado, como as discussões sobre a política econômica ou a decisão das prioridades dos investimentos.

A participação acaba sendo uma estratégia para que este Estado possa implementar políticas, definidas pelo chamado Núcleo Estratégico do Estado. Além de não ter o poder de decidir sobre assuntos relevantes, a participação acaba servindo também para desresponsabilizar o Estado da garantia dos direitos fundamentais adquiridos, ao mesmo tempo em que legitima esta desresponsabilização e as políticas sociais do Estado como um todo.

Essa legitimação do Estado é de certa forma paradoxal: o Estado legitima suas políticas sociais pela sua implementação pelos atores da sociedade civil, uma



legitimidade ancorada no discurso da participação e da democratização do Estado. Ao mesmo tempo, o Estado legitima as decisões tomadas de forma não democrática, ou o insulamento burocrático, pelo discurso da urgência da questão econômica e da escassez de recursos.

Desse modo, e para concluir, acreditamos que a discussão e a disputa simbólica que se dá em torno do conceito de democracia e participação são fundamentais para a definição do conceito de Estado depois do avanço neoliberal e também para a construção do papel deste Estado e das relações que este estabelece com a sociedade e com o mercado.

Além disso, consideramos que a discussão sobre a participação configura-se uma agenda importante de pesquisa, pois parece se situar no campo de interface entre essas duas reformas demandadas (social e institucional) nos anos 90; a participação também parece ser a estratégica hegemônica adotada tanto por setores progressistas quanto conservadores no que se refere ao enfrentamento daquele que se apresenta como um dos maiores desafios da gestão pública hoje: conter o aumento da pobreza e da desigualdade num contexto de escassez de recursos públicos voltados para a área social.

Pretendemos avançar nessa discussão em nossa pesquisa de mestrado que terá como objeto de estudos os sentidos da participação na prefeitura de São Paulo na gestão PSDB – PFL a partir de 2005, sobretudo a partir do estudo de caso sobre a Coordenadoria de Participação Social, parte da Secretaria de Participação e Parcerias, criada por esta gestão. A partir de uma experiência de análise empírica acreditamos poder responder mais satisfatoriamente às questões que levantamos neste primeiro trabalho.

É preciso nunca esquecer que o processo ao qual nos propomos analisar traz grandes dificuldades para a elaboração de conclusões definitivas, pois ele está acontecendo neste momento, e traz muitas dúvidas não só em termos teóricos e metodológicos, mas também dúvidas e angústias políticas, pois ele revela uma disputa por projetos políticos de Estado cada vez mais polarizada em nosso país, e com cada vez mais hegemonia do ideário neoliberal. Estamos diante da confluência perversa apontada por Dagnino, onde não se sabe mais quais agendas públicas se relacionam aos interesses da esquerda ou da direita, quais contribuem para o avanço das políticas neoliberais e quais aprofundam de fato a democracia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSA *et. Al.* *Toward renewed economic growth in Latin America*. Mexico City: El Colegio de Mexico; Washington: Institute for International Economics, 1986.
- BANCO MUNDIAL. *Brasil: justo, competitivo, sustentável – contribuições para o debate*. Brasília: Banco Mundial, 2002.
- BELLUZZO, L. G. e ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BIRDSALL, N. e M. SZÉKELY. “Esforço próprio em vez de ‘paliativos’: pobreza, equidade e política social”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BUCHANAN, James. “Democracia limitada o ilimitada”. *Estudios Publicos*, n. 6, 1982.
- BUCHANAN, James M. “Uma teoria individualística do processo político”. IN: EASTON, David (org.) *Modalidades de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- \_\_\_\_\_ e TULLOCK, G. *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan, 1962.
- COELHO, J. C. *Economia, poder e influência externa: o grupo Banco Mundial e os programas de ajuste estruturais na América latina, nas décadas de 80 e 90*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2002.
- CRUZ, S. C. V. e. *A produção do consenso: discurso econômico e conflito político na transição brasileira*. 1ª. Versão, no. 56, 1994.
- DAGNINO, E. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. IN: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004.
- DINIZ, E. “Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”. IN: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 38, no. 3, 1995.
- DRAIBE, S. M. “As políticas sociais e o neoliberalismo”. IN: *Revista USP*. São Paulo, no. 17, maio de 1993. Edição especial.
- FELTRAN, G. S. *Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil*. Campinas, (mimeo), 2005.

FRAGA, A. “Prefácio à edição brasileira”. IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. 5 ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

KUCZYNSKY, P. P. “Montando o palco”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. “Reformando o Estado”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

LOSURDO, D. *Democracia ou bonapartismo*. Rio de Janeiro: ed UFRJ/ UNESP, 2004.

MORAES, R. C. *Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa*. 1ª. Versão, no. 73; IFCH; Unicamp; novembro/1997.)

\_\_\_\_\_. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: ed. Senac, 2001.

\_\_\_\_\_. *O liberalismo revisitado: os limites da democracia*. Textos didáticos, no. 35. IFCH/unicamp. Fev/1999.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: UnB, 1981.

NAVIA, P. e VELASCO, A. “As reformas políticas de segunda geração”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOGUEIRA, M. A. “Sociedade civil, entre o público não-estatal e o universo gerencial”. IN: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18. No. 52. Junho de 2003.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_. “Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”. IN: *Revista de Administração de empresas*. São Paulo: FGV, vol. 45, no. 1. janeiro/março de 2005.

\_\_\_\_\_. *Administração Pública Gerencial e construção democrática no Brasil. Uma abordagem crítica*. Campinas, (mimeo), 2001.

PEREIRA, L. C. B. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).

\_\_\_\_\_. “Democracia republicana e participativa”. IN: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. No. 71. março de 2005.

RODRIGUES, A. T. *A democracia que nos coube: mobilização social e regime político no Brasil (1989 – 1994)*. Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 1999.

SADER, E. e GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SCHUMPETER, J. A. *capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SERAFIM, L. *Reforma do Estado no Brasil e controle: uma discussão sobre o projeto de participação e controle social no caso das Agências Reguladoras no período FHC*. Monografia de conclusão de curso. São Carlos: UFSCar, 2004.

SILVA, I. G. *Democracia e participação na “Reforma do Estado”*. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção Questões da nossa época, no. 103).

SOARES, L. T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da nossa época, no. 78).

TATAGIBA, L. F. *Dos significados da “ética na política”: articulação e discurso no contexto pró-impeachment*. Dissertação de mestrado. Campinas: Unicamp, 1998.

\_\_\_\_\_. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese de Doutorado, Campinas: Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_. “Os desafios da articulação, entre sociedade civil e sociedade política sob os marcos da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ ES”. *Relatório final de pesquisa. Projeto “Sociedade civil, esfera pública e democracia na América Latina”*. Fundação Ford, 2005. (no prelo).

\_\_\_\_\_. “O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste”. IN: *Anais do XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Caxambu, outubro de 2005.

WILLIAMSON, J. “Introdução: Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas”. IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. “Resumindo”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. “Apêndice: Nossa agenda e o Consenso de Washington”. . IN: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKY, P. P. (orgs.) *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.