

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NA REFORMA DO ESTADO:

Entre eficiência e democratização

FLORIANÓPOLIS

2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO**

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NA REFORMA DO ESTADO:

Entre eficiência e democratização

Mestrando: Leonardo Valles Bento

Orientador: Prof. Dr. Sérgio U. Cademartori

FLORIANÓPOLIS

2002

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE NA REFORMA DO ESTADO:

Entre eficiência e democratização

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração – Instituições Jurídico-Políticas.

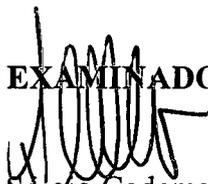
Mestrando: Leonardo Valles Bento
Orientador: Prof. Dr. Sérgio U. Cademartori

Florianópolis, fevereiro de 2002

A dissertação “**Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização”, elaborada por Leonardo Valles Bento e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi julgada adequada para a obtenção do título de mestre em Direito.

Florianópolis, 18 de março de 2002.

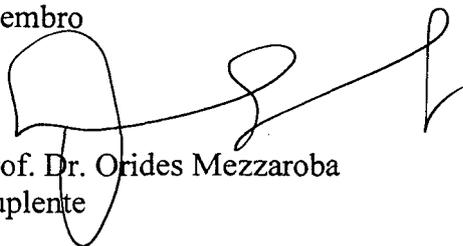
BANCA EXAMINADORA



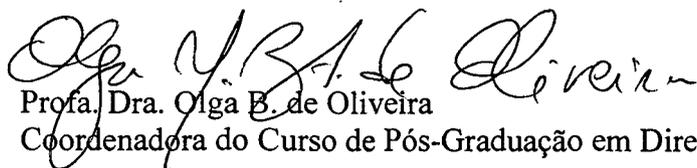
Prof. Dr. Sérgio Cademartori
Presidente

Prof. Dr. Marcos Garcia
Membro

Prof. Dr. Fernando Kinoshita
Membro



Prof. Dr. Orides Mezzaroba
Suplente



Profa. Dra. Olga B. de Oliveira
Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direito

A meus pais, sem quem nada.

Agradecimentos

Agradeço à minha família a quem nunca serei grato o bastante.

A meus amigos, por me proporcionarem a vida lá fora.

A Sérgio, meu amigo, mestre e orientador, nessa ordem.

A Mônica, pela ajuda inestimável; por me aturar e estar ao meu lado, sempre.

“Mandar é fácil, difícil é governar”.
Goethe

“Se o homem não sabe para que
porto se dirige, nenhum vento lhe
será favorável”.
Sêneca

Sumário

Resumo	X
Abstract	XI
Introdução	01
Capítulo 1 - Desenvolvimento e crise do Estado de Bem-Estar Social	08
1.1 Natureza e caracterização do Estado de Bem-Estar Social	08
1.2 Fatores determinantes do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social	20
1.2.1 As contradições do liberalismo e a dinâmica democrática	20
1.2.2 A ideologia social-democrata	24
1.2.3 As necessidades estruturais do capitalismo organizado	27
1.2.4 A papel da mobilização das classes sociais e das coalizões políticas	32
1.3 Esgotamento e crise do Estado de Bem-Estar Social: teorias explicativas	37
1.3.1 O diagnóstico neoliberal	40
1.3.2 A crise do Estado de Bem-Estar como crise de legitimação	53
1.3.3 A crise do Estado de Bem-Estar como crise de solidariedade social	58
1.4 Para além do “Consenso de Washington”	66
Capítulo 2 - Marco teórico da nova governança: rumo a um modelo pós-burocrático de administração pública	76
2.1 Governabilidade, governança e capacidade governativa: novas categorias contra o insulamento burocrático	76
2.2 Algumas abordagens teóricas sobre governança	81
2.2.1 Superando o “consumerismo”? Do administrado “cliente” ao cidadão	81
2.2.2 Teoria da escolha racional e relações principal/agente: as dificuldades do accountability	86
2.2.3 Da intervenção direta à regulação	96
2.3 Descentralização político-administrativa, subsidiariedade e participação	103

2.4 Mecanismos de mercado na prestação de serviço público: acordos de metas e avaliação por desempenho _____	116
2.5 A nova administração pública e o Direito Administrativo _____	127
Capítulo 3 - Reforma do Estado e esfera pública: os desafios da governabilidade democrática _____	135
3.1 Natureza e caracterização da esfera pública _____	136
3.1.1 A esfera pública na Pólis grega _____	138
3.1.2 O nascimento da esfera pública burguesa _____	139
3.1.3 A crítica socialista da esfera pública burguesa _____	146
3.1.4 O liberalismo renovado _____	148
3.2 Dissolução e despolitização do espaço público _____	152
3.3 A crítica neoconservadora da esfera pública _____	157
3.4 Condições para uma esfera pública repolitizada e democrática _____	161
3.4.1 O modelo agonístico de esfera pública: Hannah Arendt _____	161
3.4.2 O modelo procedimental e discursivo de espaço público: Jürgen Habermas _____	170
3.4.3 Mundo da vida e sociedade civil: Cohen e Arato _____	186
3.4.4 À guisa de sistematização: sociedade civil e esfera pública _____	195
3.5 Estratégias da nova governança para a democracia: (des)virtualidades para a repolitização do espaço público _____	196
3.5.1 Instrumentos de democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular _____	198
3.5.2 Participação social e controle comunitário na administração _____	200
3.5.3 O setor público não-estatal _____	210
Considerações finais: tensões e interações entre governança eficiente e governabilidade democrática _____	217
Referências bibliográficas _____	224

Resumo

O presente estudo trata da reforma do Estado. Reforma em suas funções e em seus instrumentos para governar e administrar.

O ponto de partida é o diagnóstico de uma crise econômica que aflige os Estados nacionais, da qual o Estado-Administração seria o principal culpado. Com efeito, as formas ultrapassadas com as quais este intervém na ordem econômica e social acarretaram a profunda crise fiscal em que se encontra. Além disso, os mecanismos da burocracia tradicional já não mais são capazes de dar conta da complexidade e heterogeneidade das sociedades atuais.

Noutro plano, no contexto de um mercado globalizado, a saúde das economias nacionais depende cada vez mais da sua capacidade de atrair o capital externo e de inserir-se no comércio internacional em condições de competitividade. O papel do Estado na atualidade consiste em catalisar as forças produtivas nacionais, facilitando essa inserção. Esse objetivo deve ser alcançado, em primeiro lugar, através de políticas públicas de desenvolvimento; em segundo lugar, mediante um marco regulatório que ofereça aos agentes econômicos os estímulos adequados para produzir, exportar, desenvolver novas tecnologias, investir e capacitar-se. A atuação do Estado deve ser guiada pela busca da eficiência e voltada para a otimização das forças do mercado. No que se refere à prestação de serviços públicos, uma administração pública moderna, que adota uma perspectiva gerencial, privilegia as parcerias com a sociedade civil, estimulando sua autonomia e seu tecido institucional público não-estatal.

A construção de uma esfera pública efetivamente politizada e democrática exige que as administrações públicas e os governos incorporem a dimensão participativa e plural da sociedade, de sorte que as políticas estatais resultem de deliberação transparente e representativa. Por outro lado, pressupõe também o desenvolvimento de mecanismos de responsabilização daqueles envolvidos com a concepção e implementação dessas políticas. Somente nessa medida uma administração pública poderá conciliar os imperativos de eficiência e democratização

Abstract

The present study aims at contributing to the debate on the State reform and its relation to a wider process of strengthening the governance instruments as well as the democratic governability conditions.

The starting point is a diagnosis of an economical crisis that affects the National States, in what the State-Administration is the one to be blamed. Since the late 1970's, an increasing number of governments have been forced to change their traditional modes of governance, as a reaction to trends such as the growing international competition and monetary integration. In fact, the old-fashioned mechanisms of social economical intervention have caused a deep fiscal crisis. Besides, the traditional bureaucracy ways could no longer handle with the complexity and diversity of contemporary societies. The strategic adaptation to the new realities brought about a reduced role for the interventionist State and a corresponding growth of the role of the regulatory policy. The creation of rules replaces taxation and direct expenditure by the State, in order to offer the proper incentives to the economical agents to produce, export, develop new technologies, invest and improve.

The basis proposal is to change public administration from a bureaucratic administration to a managerial one. The managerial public administration emerged as an answer to the State crisis, as a form of dealing with the fiscal crisis, as a strategy of making the administration of huge services by the State less expensive and more efficient, as well as a device to protect the public patrimony against rent-seeking. The new public administration is client-citizen oriented and assumes that the public servants are entitled to some degree of trust. So, it uses as governance mechanisms decentralization, managerial autonomy, empowerment of the public agents, downsizing the organizational structure of public administration, replacing the traditional hierarchy chain of command by a more horizontal relationship, flexibilization of administrative procedures and routines, incentive to creativity and innovation, all controlled through management contracts.

Related to the democratic governability conditions, the managerial approach emphasizes the participative and plural dimension of the civil society, estimating the partnership between government and non-profit organizations in order to overcome the gap between them.

However, the construction of a political democratic public sphere, based on participation and pluralism, can only result from a transparent and representative discussion and deliberation about the State policy. On the other hand, it presupposes the development of accountability mechanisms of those involved with that policy conception and implementation. This study points out the trade off between maximizing the State action efficiency — understood as economy of means — and improving a political democratic public sphere and social human rights.

Introdução

O projeto de reforma do Estado elaborado pela teoria gerencial de administração pública parte de um diagnóstico de crise segundo o qual se proclama a obsolescência do modelo burocrático de administração pública, calcado na centralização e no controle de procedimentos, em nome de um paradigma gerencial, que privilegia a gestão por metas, a descentralização, as parcerias com o não-Estado e o princípio da subsidiariedade.

Segundo a teoria gerencial, a crise de 1929, cujo marco é a quebra da bolsa de Nova York, foi uma crise de mal funcionamento do mercado, incapaz que era, à época, de desenvolver mecanismos de auto-regulação, ao mesmo tempo em que o Estado, dominado pelas amarras de não-intervenção da ideologia liberal, não conhecia sua atividade regulatória. O funcionamento autofágico e irracional do mercado deixado à própria sorte levou àquilo que os economistas denominaram de insuficiência crônica de demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado de Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento.

O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o qual tornou-se também um agente econômico produzindo bens e serviços para o mercado, rivalizando com a iniciativa privada, desenvolveu-se e alcançou seu auge no período pós-Segunda Guerra Mundial, de meados dos anos 40 a meados dos anos 60, após o que começou a apresentar sinais de esgotamento. Nos países em desenvolvimento, nos quais não se podia ainda afirmar a existência de uma classe burguesa industrial, esse modelo de Estado assumiu o papel da burguesia de acumular capital e conduzir o desenvolvimento econômico, dando início à industrialização primeiramente através da substituição das importações. Tem-se aí o Estado Desenvolvimentista. Com a aceleração do desenvolvimento tecnológico ocorrida na segunda metade deste século, o sistema econômico mundial passou por uma profunda transformação. Com a redução brutal dos custos de transporte e de comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se muito mais integrada e competitiva. Em consequência, os Estados nacionais

perderam autonomia e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas. O Estado-Empresário, que produzia bens e serviços para o mercado à custa de receita pública resultante de tributos, tornava-se incapaz de manter a competitividade da economia nacional no mercado global. Somem-se a essa crise estrutural outros fatores exógenos que deram influxo ao colapso do modelo de Estado intervencionista de um modo geral, em especial a crise mundial do petróleo de 1973 e 1979/80 e a conseqüente crise da dívida externa em decorrência das altas taxas de juros internacionais que passaram a ser aplicadas pelos países industrializados importadores de petróleo, acarretando aos países em desenvolvimento, notadamente os dependentes do petróleo, a urgência de estabelecer agendas políticas de reestruturação política e econômica a fim de ajustar o país aos novos padrões de relações econômicas e financeiras.

O paradigma gerencial de administração pública diagnóstica, à vista de tais fatores, a crise no funcionamento do Estado em três aspectos: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado. O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em conseqüência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza. A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos Estados.

Se a crise dos anos 30 foi uma crise de mal funcionamento do mercado — de um mercado que o Estado não lograva então regular de forma satisfatória, de sorte que as políticas macroeconômicas keynesianas implicaram uma melhoria considerável do desempenho das economias nacionais — nos anos 80 assistiu-se a uma crise de mal funcionamento do Estado. Nos anos 50 tornou-se um lugar comum a idéia de que o Estado tinha um papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital, além de caber-lhe a responsabilidade principal pela garantia de uma razoável distribuição de renda. Entretanto, estes êxitos levaram a um crescimento explosivo do Estado não apenas na área da regulação, mas também no plano social e no plano empresarial. Para isto cresceu a carga tributária, que de 5 a 10 por cento no início do século teria passado para 30 a 60 por cento do Produto Interno Bruto.

A fim de superar a crise fiscal, o gerencialismo propõe a reformulação no modo de funcionamento do Estado, a fim de torná-lo mais eficiente e menos burocrático, e no modo de intervenção do Estado na sociedade, restringindo-se à função regulatória, delegando a função de produção de bens e serviços para o mercado para o setor privado. O mercado é o mecanismo de alocação eficiente de recursos por excelência, mas mesmo nesta tarefa sua ação deixa muitas vezes a desejar, dada não apenas a formação de monopólios, mas principalmente a existência de economias externas que escapam ao mecanismo dos preços. O Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica. Ou, em outras palavras, a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade. O Estado deixa de assumir um papel de promotor do desenvolvimento para se tornar um facilitador, um agente catalisador das forças econômicas nacionais, agindo através da formulação de regras, do estabelecimento de um marco regulatório, que logre tornar a economia do país competitiva no mercado internacional globalizado.

No primeiro capítulo da presente dissertação, desenvolver-se-á uma análise sucinta dos elementos caracterizadores do Estado de Bem-Estar Social, a fim de precisar sua natureza e significação. Em seguida serão examinadas algumas teorias que explicam seu desenvolvimento e apogeu, bem assim alguns diagnósticos de sua crise. O objetivo consiste em cruzar uma pluralidade de perspectivas diversas, econômicas e políticas, progressistas e conservadoras, a fim de compor um quadro abrangente de inteligibilidade acerca do contexto em que se situa o paradigma gerencial.

Com efeito, o paradigma gerencial de administração pública parte de um diagnóstico de esgotamento do padrão de intervenção estatal calcada nos princípios burocráticos weberianos, quais sejam, competências e procedimentos rigidamente fixadas, hierarquização, controles formais, comportamento auto-referente, etc. Além da crise fiscal que diminuiu a capacidade de ação dos governos, tais princípios burocráticos, idôneos para uma administração da primeira metade do século XX, tornou-se contraproducente e irracional no contexto de uma atividade administrativa muito mais complexa e variada, comprometendo assim a racionalidade e a eficácia da intervenção estatal e, conseqüentemente, acarretando

problemas de legitimidade. Em contrapartida aos princípios burocráticos, a perspectiva gerencial de administração pública inspiradora da reforma do Estado propõe um modelo de administração pública baseado nos seguintes princípios: (1) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização, (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta); (2) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional; (3) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente, (4) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

O segundo capítulo será dedicado a avaliar de que forma atuam esses princípios, como eles realizam os imperativos de racionalidade e eficiência da atuação administrativa e em que medida eles realmente abrem perspectivas teóricas de superação do modelo burocrático weberiano. Em primeiro lugar, serão abordados alguns dos fundamentos teóricos da governança gerencial, entre eles a teoria da escolha racional e a perspectiva do principal/agente, a fim de compreender de que forma ela pretende resolver problemas de desenho institucional que estimule os agentes da administração e os agentes econômicos a produzirem comportamentos socialmente úteis recompensando-os, ao mesmo tempo em que institui mecanismos de punição e responsabilização (*accountability*) sobre má formulação e implementação de políticas públicas. Em seguida, serão analisados temas cruciais na reforma do Estado como a descentralização, a introdução de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos, a gestão por metas e a avaliação por desempenho, mecanismos que autorizam a flexibilização de competências e procedimentos administrativos, transformando o

modo tradicional de se conceber a administração pública. Por fim, será analisado brevemente o impacto produzido pelos princípios gerenciais no Direito Administrativo, especialmente através das noções de controle da discricionariedade administrativa e de eficiência, as quais evidenciam uma tensão entre racionalidade formal e racionalidade substantiva na administração pública.

Finalmente, um terceiro aspecto compreendido na reforma do Estado é aquele relacionado à governabilidade. Se é verdade que a globalização acarretou a diminuição da autonomia decisória dos Estados nacionais, em virtude da internacionalização dos mercados, da reorganização das finanças em nível mundial, e principalmente do extraordinário aumento de volume de capital circulante e da rapidez com que podem ser realocados de um país para outro, disso não se segue a impossibilidade dos Estados de articularem políticas macroeconômicas. Sucede, no entanto, que a questão da capacidade governativa do Estado deve ser pensada em novos níveis, levando em consideração os fatores acima assinalados, e que dê conta da complexidade e do dinamismo do mundo contemporâneo. Já não mais são admissíveis, com efeito, análises que interpretam a crise de capacidade governativa como um problema de excesso de permeabilidade do Estado às demandas sociais, ou, noutro plano, como um inconveniente inerente ao regime político democrático, cuja solução seria um Estado forte e insulado burocraticamente de modo a garantir a racionalidade e os critérios técnicos de decisão.

A limitação da capacidade governativa dos Estados em razão dos efeitos da economia globalizada sobre a economia nacional varia de país para país, de acordo como cada qual administra seu grau de legitimidade política junto à sociedade civil e conforme a competência de seus políticos e burocratas de tomar decisões estratégicas eficientes. Efetivamente, predomina hoje a consciência de que uma boa administração pública não depende unicamente de fatores internos tais como a técnica organizatória ou outros critérios tecnoburocráticos de decisão. Faz-se mister tomar em linha de conta a cultura política, as várias gramáticas, ou padrões de comportamento à disposição dos atores sociais em sua relação com o Estado. O desenvolvimento de uma administração pública eficiente não se dá à base de critérios auto-referentes. Desse modo, uma boa administração pública depende — a par de instrumentos institucionais efetivos — de uma boa articulação com a sociedade, com o fito de angariar credibilidade e legitimidade para implementar as políticas públicas, sem o que aquele

instrumental é inútil. A democracia passa de obstáculo à condição do bom desempenho do Estado.

A governabilidade nos regimes democráticos dependeria, segundo a paradigma gerencial de administração pública: (1) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (2) da existência de mecanismos de responsabilização dos políticos e burocratas perante a sociedade; (3) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas (*sic*) e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (4) da existência de um contrato social básico.

Reformar o Estado para lhe dar maior governabilidade é torná-lo mais democrático, é dotá-lo de instituições políticas que permitam uma melhor intermediação dos interesses sempre conflitantes dos diversos grupos sociais, das diversas culturas, quando não nações, das diversas regiões do país. A reforma do Estado consiste, portanto, não apenas na reforma de seus instrumentos jurídicos e administrativos, mas conduz à democratização e fortalecimento da própria sociedade civil, a fim de que o Estado possa lograr o apoio necessário para levar a efeito suas políticas públicas. Trata-se da democratização das relações entre Estado e sociedade. Assim, além de propor instrumentos jurídico-administrativos visando a eficiência, o paradigma gerencial vai além e complementa o ponto de vista interno da administração com a reconstrução de suas relações com o entorno político sobre o qual incide sua atuação. Reconstruir a esfera pública é também um objetivo do gerencialismo que enxerga no fortalecimento do seu tecido institucional uma oportunidade de democratizar o Estado e, ao mesmo tempo, viabilizar através de parcerias a prestação eficiente de serviços públicos, baseando-se na participação, no controle social e na cooperação voluntária do setor público não-estatal, isto é, aquelas entidades que, envolvidas com a produção de bens públicos sem fins lucrativos, não pertencem à estrutura administrativa do Estado e, controlados e administrados por grupos privados, também não se confundem com o mercado.

O terceiro capítulo estuda as possibilidades e os limites da perspectiva gerencial efetivamente contribuir para fortalecer a democracia e politizar a esfera pública. Num primeiro momento, é traçado um panorama histórico sobre a evolução e a crise da esfera pública na modernidade. Em seguida, expõe-se brevemente alguns modelos que propõem a sua reconstrução sobre bases democráticas. Foram escolhidas as elaborações teóricas de Hannah Arendt, Jürgen Habermas e Cohen e Arato, autores sempre lembrados quando se trata de teorizar sobre esfera pública e sociedade civil. A partir dessas perspectivas teóricas são

analisadas algumas propostas de administração participativa e mecanismos de democracia direta freqüentemente associadas ao desenvolvimento das instituições democráticas. Por fim, a proposta gerencial do aproveitamento do setor público não-estatal, constituído pela rede de voluntariado, para democratizar a administração pública será submetida a um exame crítico de suas virtualidades e dos riscos que acarreta do ponto de vista da democracia e de uma esfera pública politizada.

A técnica da pesquisa utilizada é a bibliográfica, desenvolvida através do método monográfico de procedimento, enquanto a abordagem é a dedutiva.

Capítulo 1 - Desenvolvimento e crise do Estado de Bem-Estar Social

1.1 Natureza e caracterização do Estado de Bem-Estar Social

O Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* começou a ser engendrado a partir das críticas e do conseqüente esgotamento dos postulados do liberalismo econômico, já observável a partir das últimas décadas do século XIX, mas que se tornou evidente quando do fim da Primeira Guerra Mundial¹.

No plano ético, a crítica operou-se na forma de um resgate do Humanismo, aquele mesmo humanismo que inspirou e fundamentou esse conjunto institucional que constitui as liberdades públicas e o espaço privado da autonomia do *homo oeconomicus*, que tanto serviu ao liberalismo e à classe burguesa e, no entanto, por ela traído, pelo menos em seu sentido mais material. Para além do marxismo, que não pode se pretender humanista², nem aceita que qualquer conjunto de instituições jurídico-políticas possa ser compatível com a justiça e prega a dissolução do político no social, correntes revisionistas denunciam a incapacidade do liberalismo de por de acordo o fato com o direito e tentam reavivar o discurso humanista, substituindo sua concepção meramente formal burguesa por uma concepção material, utilizando a crítica socialista. No entanto, ao mesmo tempo em que aproveitam a crítica marxista da exploração do capital sobre as massas trabalhadoras, essas correntes da *social democracia* rejeitam o materialismo histórico, a doutrina do antagonismo irreduzível de classes, o fatalismo da revolução e da ditadura proletária e, talvez principalmente, a tese da progressiva e inexorável pauperização e homogeneização absoluta do proletariado. Pretendem a compatibilidade dos direitos individuais com a justiça social, na verdade, esta como condição necessária à plena realização material daqueles. Para tanto, assumem de bom grado o regime político e as instituições democráticas e mesmo a filosofia individualista que as fundamenta. O inimigo da social democracia não é, com efeito, a doutrina dos direitos do

¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 3 ed., 2 tiragem, rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 227-228.

² CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. *As concepções políticas do século XX*: história do pensamento político. Trad. de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 83. Com efeito, o marxismo rompe com o idealismo e o universalismo contidos na noção de ser humano abstrato, típico do jusnaturalismo. Para o marxismo, apenas existe o homem concreto situado em uma classe social e econômica.

homem, nem as liberdades públicas ou a autonomia privada, mas a forma com que o liberalismo econômico realizou tais conceitos, através da abolição dos estamentos, da igualdade meramente jurídica e da proibição da intervenção do Estado na sociedade, exceto para a proteção da propriedade e do capital. A construção de um Estado distribuidor, comprometido com a abolição da injustiça social e das desigualdades de oportunidades daria à declaração dos direitos do homem todo o seu sentido e realização³.

Por outro lado, o dogma da eficiência e da racionalidade imanentes ao mercado também foi posto em cheque. Com efeito, de um modo geral, o liberalismo econômico assume o princípio da auto-regulação da esfera econômica pelos mecanismos de mercado, especificamente a lei da concorrência e a lei da oferta e da procura. Cada indivíduo, ao perseguir seu próprio interesse, assegura o interesse coletivo e o aumento da riqueza nacional. Tudo depende, pois, da amplitude da divisão do trabalho e da liberdade dos agentes econômicos para contratar negociando seus interesses reciprocamente num espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação que constituiria precisamente o mercado. Nesse contexto, qualquer política econômica ou social implementada pelo Estado para assegurar resultados de eficiência ou de justiça representa a utilização de um meio artificial para obter resultados já inscritos na ordem natural da vida econômica, portanto ou inócuo, ou nocivo, pelo risco que traz de perturbar esse delicado equilíbrio intrínseco. A esfera do político reduz-se, no liberalismo econômico, à garantir o pleno funcionamento do mercado, ou, noutros termos, a perfeita operacionalidade de seus mecanismos de auto-regulação. Isso significa basicamente a proteção da propriedade privada e da obrigatoriedade dos contratos, bem ainda a segurança pública e, genericamente, a abolição de todas as formas de existência externas ao mercado. Subordina-se, por esse raciocínio, o político funcionalmente ao econômico⁴.

A recessão econômica do período entre guerras, tendo como marco a quebra da bolsa de Nova York em 1929, traduziu a urgência da superação dos postulados liberais da mão invisível do mercado e, conseqüentemente, da não intervenção do Estado na esfera econômica. Por um lado, o liberalismo clássico, tal como formulado por Adam Smith, seu principal teórico, pouco levava em consideração a tendência do mercado de, em sua dinâmica, formar monopólios e concentrar poder econômico, cujo exercício acaba por arruinar as bases

³ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 102-3.

⁴ ver BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

de liberdade e de concorrência sobre os quais o próprio mercado se assenta. Ou seja: o dogma do mercado como espaço neutro em relação ao poder e emancipado quanto à dominação já não mais se mostra sustentável. Grupos econômicos estão agora em condições de dominá-lo. Por outro lado, o pressuposto da racionalidade intrínseca do mercado e de seus agentes foi também desacreditada a partir da década de 20 com a chamada “teoria das externalidades”, segundo a qual os atos praticados pelos agentes econômicos no mercado produzem conseqüências não previstas por estes ou até mesmo indesejáveis, devido à complexidade extrema da estrutura da cadeia causal das relações de troca generalizada⁵. A ocorrência inevitável dessas externalidades serve para denunciar as falhas da mão invisível, o mau funcionamento do mercado, cujos atores podem produzir decisões racionais localmente e a curto prazo, porém aberrantes e desastrosas quando situadas numa perspectiva mais abrangente. A teoria das externalidades serviria, pois, de fundamento para a necessidade da intervenção corretora e estratégica do Estado.

De fato, a crise de 1929 pôs a nu as mazelas de um mercado deixado à própria sorte. Longe de se harmonizar e racionalizar conforme supuseram os teóricos liberais, o sistema econômico regulado exclusivamente pelo mercado “livre” revelou-se mais autofágico, suicida e irracional do que jamais foi. A economia mundial mergulhou numa espiral recessiva impulsionada por aquilo que os economistas batizaram de insuficiência crônica de demanda agregada, ou seja, havia capital acumulado para a produção, mas não havia mercado consumidor para onde escoá-la, donde resultava desemprego que agravava o problema de subconsumo e assim sucessivamente. Nesse contexto, denunciou-se, enfim, que a teoria clássica do equilíbrio falhou ao determinar as causas do desemprego permanente e do conseqüente esfriamento progressivo do consumo e da produção, bem ainda que seus remédios econômicos tradicionais eram ineficazes ao lidar com tal situação. Fêz-se mister autorizar a atuação anticíclica do Estado e de mecanismos de proteção social a fim de amortecer os efeitos da crise e inverter a espiral recessionista.

Na verdade, mesmo antes da depressão dos anos trinta, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial, começou-se a autorizar o Estado a intervir na ordem econômica e social, para salvar o capitalismo de si mesmo. Como marcos desse primeiro estágio que se convencionou denominar “Estado Providência” podem ser mencionadas as Constituições do México, de 1917 e a da Alemanha de Weimar em 1919. Convém salientar que os objetivos

⁵ ROSANVALLON, Pierre. A crise do Estado-providência. Trad. de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora da

desse novo perfil de Estado, ao se livrar ainda de forma branda das amarras liberais de não intervenção, consistia na preservação do capital, vale dizer, garantir a sua acumulação sem solução de continuidade como condição de sobrevivência da própria economia de mercado. Assim, conforme salienta Bonavides⁶, as autorizações para a ingerência estatal na ordem social e econômica, que passaram a constar dos textos constitucionais das primeiras décadas do século XX, correspondem a uma pauta tão somente programática, isto é, desprovida de eficácia plena ou aplicabilidade imediata, de tal sorte que dependem da boa vontade e da capacidade do Poder Legislativo, a quem compete regulamentar em sede infraconstitucional as promessas sociais desse Estado. Aquele constitucionalista denuncia a fraqueza e a timidez dessa primeira modalidade de Estado social, conservador, comprometido com a superação da crise do capital e não com a justiça social, com a proteção ao lucro e só reflexamente à classe proletária, limitada a colher os benefícios indiretos nos direitos trabalhistas e nas políticas públicas de redistribuição. No termo das contas, o Estado Providência, ou Estado Social conservador, nem logra superar a crise do capitalismo, nem dar sustentabilidade às instituições democráticas, nem evitar a emergência de regimes totalitários, que se aproveitaram justamente de sua fragilidade para desmontá-las, mas, pelo contrário, acarretou a perda da juridicidade das Constituições, tornada, pela natureza programática de suas disposições, mais um documento político, uma carta de intenções, do que um diploma jurídico.

No entanto, o movimento no sentido de criar uma correspondência entre os imperativos de crescimento econômico e as exigências não menos urgentes de igualdade e justiça social, não apenas através da garantia formal da concorrência via mercado, mas no âmbito de um Estado distribuidor, econômica e socialmente atuante, ganhou novo influxo nos anos 30, a partir das teorizações de Keynes. Com efeito, seus estudos acerca dos fatores determinantes do desemprego concluem que ele provém de uma insuficiência de consumo agravada pela insuficiência de investimento. Em casos como o da crise de 1929, causada por uma insuficiência crônica de demanda, cumpre ao Estado desempenhar o papel de estimulador do investimento, seja diretamente (investimento público), seja indiretamente através da política fiscal e de crédito. O grande problema da teoria liberal, segundo Keynes, era não possuir mecanismos institucionais para obtenção do pleno emprego. Por outro lado, naturalmente, a falta de uma garantia de emprego está na base da desigualdade social e de

UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997. p. 47-8.

fortunas, eis que o processo de acumulação capitalista opera-se à base da exploração da mão de obra, possível graças à existência desse exército de reserva de desempregados. Por sua vez, a desigualdade social resultante de uma repartição arbitrária e iníqua de rendas e riquezas prejudica o consumo, haja vista que a classe mais pobre não consegue consumir por falta de uma renda mínima garantida, ao passo que a mais rica tende também a um baixo consumo proporcional, isto é, seus rendimentos superam em muito sua capacidade de gastar. Com isso, o capital torna-se escasso e conseqüentemente caro no mercado, entesourado nas mãos dos mais ricos que o empregam na especulação a juros altos, desestimulando os investimentos⁷.

O Estado funcionaria como um fator anticíclico nesse processo. Através de uma política fiscal, tributando pesada e progressivamente as grandes fortunas e a herança, associada a uma política de crédito público a juros baixos, logra-se tornar a especulação contraproducente; a figura do capitalista que “vive de rendas” tenderia a desaparecer. Desse modo, com a perda da eficácia do capital, este deve ser aplicado ou na produção ou no consumo; essas políticas tributárias e de crédito regulam o nível adequado à obtenção do pleno emprego. Por outro lado, uma política de investimentos públicos diretos também é muito importante para absorção do excesso de mão de obra e a garantia da continuidade da demanda mesmo em situações de crise econômica. Políticas sociais asseguram um poder aquisitivo relativamente independente das conjunturas do setor privado. As elaborações teóricas keynesianas serviram para demonstrar, no plano teórico, a compatibilidade e mesmo a mútua implicabilidade existente entre desenvolvimento e crescimento do mercado e do Estado, eficácia econômica e eficácia social. Keynes acredita, ao contrário dos socialistas, que a luta de classes não leva necessariamente à supressão de uma delas com a vitória da outra, mas que é possível encontrar um ponto de equilíbrio pelo estímulo e reforço da interdependência do capital e do trabalho, eliminando-se as formas de existência autônoma do capital, como o especulador⁸.

Apesar de teoricamente coerente, as políticas keynesianas somente foram postas plenamente em prática após a Segunda Guerra Mundial. Com efeito, a partir da segunda metade do século XX as Constituições reiniciam o movimento de resgate de sua normatividade, de sua juridicidade. Aquelas normas programáticas do Estado-Providência conservador do início do século tornam-se autênticos direitos sociais, vale dizer, exigências

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. op. cit. p. 227-9.

⁷ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 38-9

⁸ idem. p. 39-40.

de prestações positivas dirigidas ao Estado no terreno da educação, da saúde, da previdência, da garantia salarial, do seguro-desemprego, dos programas de assistência, do desenvolvimento econômico, entre outros⁹. O conjunto dessas obrigações que correspondem aos direitos sociais traduzem um processo de desmercadorização da mão-de-obra, eis que possibilita universalmente (ou pretende assim possibilitar) condições de vida relativamente dignas àqueles situados fora do mercado de trabalho, mediante uma rede de programas e políticas sociais que lhes concedem benefícios e pensões. Tem-se aí o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*¹⁰. Convém repetir que a assistência prestada a todo cidadão no sentido de lhe garantir uma renda mínima se dá não a título de caridade pública, mas de um *direito*¹¹. Nesse aspecto, portanto, o Estado de Bem-Estar difere-se dos Estados eudemonistas e patriarcais europeus, de até o início do século XVIII, que faziam do bem-estar e da felicidade pessoal dos súditos um assunto de Estado e que sofreram a crítica dos liberais, com destaque para Adam Smith e Kant, ainda que com argumentos bem diferentes. Os direitos sociais positivados nas Cartas Constitucionais do pós Segunda Guerra complementam os direitos civis e políticos consolidados em fins do século XVIII e durante o século XIX e representam mesmo a sua substancialização. Não cabe discutir aqui as relações teóricas do Estado de Bem-Estar com o liberalismo ou o socialismo, se representa uma síntese ou uma cooptação, a superação daquele ou a revisão deste. De todo modo, um amplo consenso se formou, envolvendo partidos políticos, sindicatos e mesmo a classe capitalista, em torno de sua forma de atuação: o intervencionismo econômico e social.

No entanto, na forma como se encontra acima exposto poder-se-ia crer que este perfil de Estado intervencionista, assistencial e distribuidor consistiu num modelo homogêneo, que se desenvolveu de maneira unívoca e universal. O contrário é que é verdade. Na verdade, são tão heterogêneos os fatores apontados por trás de sua evolução e tão diversas as suas formas de intervir, assim como o volume e o conteúdo, conforme se combinam em cada nação aqueles fatores, que chega a ser mesmo complicado encontrar uma definição mínima, um denominador comum desse fenômeno chamado às vezes levemente de *Welfare State*.

Conforme salienta Esping-Andersen¹², as primeiras investigações sociológicas elaboradas acerca do Estado de Bem-Estar costumavam caracterizá-lo com base no volume de

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. op. cit. p. 230.

¹⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. In: *Lua nova: revista de cultura e política*. n. 24, setembro de 1991. p. 101.

¹¹ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 20.

¹² ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". op. cit. p. 98-9.

seus gastos sociais. Acreditava-se que variáveis tais como grau de urbanização, de desenvolvimento econômico, extensão da burocracia estatal e proporção de idosos na composição demográfica espelhava adequadamente a existência de um *Welfare State*. Tais critérios acabaram por se revelar falhos, enganosos ou mesmo inconcludentes, quando se tratava de captar a sua substância teórica. Por um lado, em virtude da impossibilidade de se estabelecer uma margem matemática precisa dentro da qual o volume de gastos sociais possa ser considerado suficiente para a garantia do bem-estar e da cidadania social dos cidadãos. Por outro lado, critérios quantitativos e unidimensionais desse tipo (mais ou menos despesa) não permitem comparações muito aprofundadas, principalmente no tocante à aplicação dos recursos e à política de investimentos, pressupondo equivocadamente que todos os países mantêm aproximadamente os mesmos programas. A fim de descer à essência do *Welfare State* e compreender os fatores que alimentaram o seu crescimento nas décadas de 50 e 60, faz-se mister focar não elementos epifenomenais como os apontados acima, mas o seu substrato conceitual.

François Châtelet¹³ oferece uma elaboração bastante clara e coerente acerca de como o Estado de Bem-Estar insere-se na lógica de um Estado protetor ou “gerente”. Com efeito, o século XX foi aquele no qual se firmou um consenso no sentido de reconhecer no Estado a forma normal e inevitável de organização da vida coletiva, redimensionando as possibilidades do dissenso para a sua forma de atuação, sobre as suas funções, já não mais quanto à necessidade da sua existência. Reconhece-se no Estado a necessidade de um poder soberano, que proteja a nação contra os perigos e ameaças externas; um quadro jurídico administrativo encarregado de desempenhar suas funções ordinárias de manter a ordem interna, solucionar os conflitos entre os cidadãos e prestar os serviços essenciais a sua comodidade; e um governo com a função de conduzir a sociedade, segundo as conhecidas e facilmente palatáveis fórmulas políticas, “à felicidade, justiça e bem-estar gerais”. Com efeito, a função primordial atribuída ao Estado no século XX — pondo-se de lado as experiências totalitárias de direita e esquerda, aqui consideradas como regimes de exceção — a proteção a uma determinada gama de direitos “fundamentais”. Noutros termos, o Estado está a serviço da sociedade e perante ela deve legitimar o poder de que foi investido, utilizando-o para cumprir as promessas inscritas no estatuto da modernidade. Nesse mister, podem ser apontados três pilares fundamentais sobre os quais se sustenta o Estado “moderno”, três valores que o orientam.

¹³ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 77.

Em primeiro lugar, trata-se de um Estado *humanista*¹⁴, no sentido em que se norteia pelo princípio da dignidade da pessoa, isto é, pela idéia de que qualquer ser humano, pelo fato mesmo de sê-lo, independentemente de suas condições concretas de vida — Homem abstrato e universal como valor e finalidade em si — é dotado de direitos cuja proteção justifica a existência do Estado. O humanismo desse Estado põe desde logo a questão já mencionada da tensão entre os direitos formalmente positivados nas constituições e a sua realização material, o que passaria pela necessidade de compensar por alguma forma as desigualdades fáticas de oportunidade e acesso àqueles direitos. O segundo valor inscrito nessa concepção de Estado é o *pluralismo*¹⁵. Com efeito, se por um lado se reconhece que o governo da sociedade é necessário, por outro não é menos imperiosa a necessidade de se reconhecer em alguma medida a separação entre o governo e a sociedade, a fim de que o mosaico de interesses heterogêneos e conflitantes de que se constitui esta última possa livremente expressar-se, cumprindo ao Estado permitir e mesmo facilitar e estimular pela institucionalização que os interesses e as reivindicações dos diversos grupos e segmentos da sociedade aflorem e concorram para a formação da vontade política. O poder é um espaço em leilão disputado em concorrência “livre” pelas diversas forças plurais reconhecidas pela sociedade. A luta política é assumida como natural e salutar ao aprimoramento das instituições. A possibilidade do dissenso, por sua vez, implica assumir uma margem irredutível de ilegitimidade dos ocupantes do poder, o que na teoria afasta as tentações de um amálgama entre Estado e sociedade inscrito no projeto totalitário. Finalmente, o terceiro sustentáculo que pode ser apontado na base filosófico-política do Estado no século XX é o *reformismo*¹⁶, como consequência de um Estado que se pretende uma forma permanente de gerência da vida coletiva, a despeito do choque entre valores, ideologias e visões de mundo que se degladiam na arena política, por um lado, e dos avanços técnico-científicos e suas consequências sociais, por outro. O reformismo complementa o pluralismo, ao reconhecer a possibilidade do dissenso e das reivindicações provenientes da sociedade civil, obrigando o Estado a adaptar-se constantemente para resolver seu problema estrutural que é precisamente o das condições para a continuidade do seu projeto de dominação, sem que jamais sua existência seja posta em causa.

¹⁴ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 83.

¹⁵ idem. p. 112.

¹⁶ idem. p. 143.

Humanismo, pluralismo e reformismo são, pois, valores básicos desse Estado nascido da Ilustração e que pretende levar a efeito as promessas inscritas no estatuto da modernidade, e o *Welfare State* é produto da articulação, da dinâmica, desses princípios num momento histórico específico. O liberalismo econômico levado ao banco dos réus pela sua incompetência é obrigado a renunciar à fantasia do *laissez faire*, ao mesmo tempo em que o socialismo, num movimento de convergência, renuncia à profecia revolucionária. Tudo se passa dentro da normalidade das instituições, do respeito às regras do sistema político: o Estado pode ser transformado sem rupturas, sem solução de continuidade; progresso sim, porém com ordem. A intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico e a mudança social faz-se com o cálculo estatístico e o planejamento conseqüente e responsável das políticas públicas. Desse modo, o Estado de Bem-Estar traduz essencialmente a tentativa de fazer coexistir, e mesmo conciliar de modo que se tornem noções reciprocamente implicadas, o fortalecimento da atuação (e da eficiência) estatal e a emancipação da sociedade civil. Esta, reconhecida na sua pluralidade, reivindica do Estado a efetivação de direitos sociais em nome da igualdade de oportunidades e da cidadania como condição de sua legitimidade¹⁷.

Numa perspectiva diversa situa-se a análise de Boaventura de Sousa Santos¹⁸ acerca da promessa da modernidade de equilibrar regulação e emancipação. Segundo o sociólogo português, os pilares do projeto sócio-cultural da modernidade, que se inicia já antes do capitalismo, a partir do século XVI, são dois: a *regulação* e a *emancipação*, o primeiro composto dos princípios do *Estado*, do *mercado* e da *comunidade*; o último constituído pelas racionalidades *estético-expressiva* da arte, *moral-prática* da ética e do direito, e *cognitivo-instrumental* da ciência e da técnica. A articulação de ambos os pilares, cada qual complexo em si mesmo, é pleno de possibilidades, por isso mesmo já tendente tanto para os excessos, por um lado, quanto para os déficits, por outro. As promessas da modernidade acabam vítimas da sua própria riqueza e ambição, ao tentar combinar valores tendencialmente contraditórios como cidadania, subjetividade e emancipação, num horizonte geral de racionalização da vida individual e coletiva. Dividindo a história dos dois últimos séculos em três períodos: capitalismo liberal, capitalismo organizado e capitalismo desorganizado, Boaventura de Sousa Santos diagnostica as incompletudes, os déficits e mesmo os excessos em que incorreu a realização histórica do estatuto civilizatório da modernidade.

¹⁷ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 145.

¹⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 75-114.

No *primeiro período*¹⁹, que compreendeu basicamente o século XIX, temos a realização empobrecida e unidimensional daquele estatuto. Quanto à regulação, assistiu-se, por influência das idéias correntes sobre liberalismo econômico, ao desenvolvimento sem precedentes do princípio do mercado, com a atrofia do princípio da comunidade, isto é, a cidadania enquanto liberdade política é posta em segundo plano diante da radicalização da subjetividade burguesa, traduzida na autonomia privada. O Estado, por sua vez, desenvolveu-se de modo ambíguo, devido às ambigüidades da própria teoria liberal. Por um lado, o dualismo mais importante legado ao pensamento político moderno nesse período, entre Estado e sociedade civil, baseia-se num empobrecimento do conceito de sociedade civil tal como elaborado por Hegel, reduzido a um agregado de indivíduos competindo entre si por seus interesses particulares, mormente de natureza econômica, e a *locus* da esfera privada, logrando justificar por força da distinção a não intervenção do Estado como condição para a emancipação individual e social. Por outro lado, a regulação pelo Estado era reclamada como necessária em vários momentos, paradoxalmente, pelo próprio pensamento liberal como condição para a manutenção do *laissez faire*, princípio fundamental instituidor do mercado e que significa, por definição, “não regulação”. Noutras palavras, devido à ligação orgânica, inscrita na matriz teórica liberal, entre as lógicas de dominação política e acumulação de capital, o Estado era chamado a intervir para não intervir²⁰. Tais contradições, repita-se, decorrem das vacilações do próprio liberalismo econômico em fixar limites claros para o volume de atuação desse Estado “mínimo”, hesitação esta que, de resto, não será superada em nenhum momento posterior, nem sequer quando o Estado já não mais se pretender mínimo, e que será responsável pela perpetuação das ambigüidades no que se refere à atuação estatal, posto que sob distintas formas, o que também foi assinalado por Rosanvallon²¹.

O *segundo período*²² compreende a primeira metade do século XX e mesmo as duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial abrangendo, portanto, os momentos da constituição, consolidação e apogeu do *Welfare State*. Segundo Boaventura de Sousa Santos, se no primeiro período ficou claro nos planos social e político que o projeto da modernidade era por demais ambicioso e que o capitalismo liberal traiu-o ou pelo menos empobreceu-o e realizou-o com defasagem, no segundo período assiste-se à tentativa de levar suas promessas a sério, e mesmo ao cumprimento de algumas delas, inclusive em excesso, ao mesmo tempo

¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 80.

²⁰ idem. p. 81.

²¹ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 50.

em que procurou compatibilizar aqueles pilares tendencialmente contraditórios de regulação e emancipação, otimizando ambos de sorte que, ainda que permaneça algumas defasagens na consecução do projeto, o déficit seja residual e a margem de ilegitimidade do sistema seja o mínimo possível. Com efeito, num processo de convergência, o capitalismo organizado procura distinguir no projeto da modernidade quais as promessas que podem ser cumpridas no âmbito de uma sociedade capitalista, logo assumidas como sendo de sua responsabilidade, e quais as impossíveis e por isso descartadas e lançadas no pântano das concepções utópicas. Noutras palavras, seleciona-se quais as formas de emancipação viáveis no âmbito de que regulações. Assim, o princípio da comunidade se fortalece — através da emergência e do fortalecimento dos partidos, dos sindicatos e de demais órgãos de classe que possibilitam uma ressignificação do conceito de sociedade civil para além de seu conteúdo meramente econômico e que encontrou sua mais bem sucedida formulação em Gramsci — porém atrelado ao Estado e com ele articulando-se nas reivindicações de direitos sociais, na maior participação na formação da vontade política, enfim na demanda por prestações positivas cujo conteúdo preenche o conceito de Estado de Bem-Estar. A hipertrofia dos princípios da regulação nessa fase do capitalismo dito organizado a ponto de colonizar as formas de emancipação traduz a tentativa de delimitar o terreno das possibilidades no tocante às promessas contidas no estatuto da modernidade, atirando ao “lixo da história” aquelas que ficaram de fora como promessas irrealizáveis desde sempre, pelo menos numa sociedade capitalista²³.

Constata-se, no termo das contas, que assim Châtelet como Sousa Santos convergem nas suas conclusões acerca da natureza e caracterização do *Welfare State*. Ele se insere na tentativa de superar a tensão entre regulação e emancipação de maneira que as relações entre Estado e sociedade civil possam constituir-se num jogo de soma positiva no que tange àqueles valores, vale dizer, que o fortalecimento do Estado e de seus mecanismos de regulação possa ser o vetor mesmo da emancipação da sociedade civil e vice-versa. No entanto, ninguém sai impune dessa ordem de coisas e é aqui que as advertências de Tocqueville ecoam mais forte, haja vista que se por um lado o pluralismo liberta a sociedade do Estado, por outro o reformismo traduz o poder desse Estado que preenche a função de instituir o horizonte no interior do qual os interesses sociais haverão de configurar-se e manifestar-se, selecionando por essa forma as promessas que podem ou não ser cumpridas e, por conseguinte,

²² SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 83.

*reivindicadas*²⁴. Emancipação da sociedade civil combinada a estatização e regulação da atividade emancipatória. O poder controlando a sociedade separada: eis o significado do *Welfare State*²⁵.

Cumpra salientar ainda um outro aspecto. O pilar da emancipação, na medida em que vai progressivamente se assemelhando a um segundo pilar da regulação, como um lado cultural deste, segundo um autêntico movimento de convergência, de assimilação e colonização, cuja tradução mais acabada consiste no desenvolvimento sem precedentes da racionalidade técnico-científica ou cognitivo-instrumental, provoca um duplo efeito. De um lado, os novos conhecimentos produzidos por essa racionalidade, em especial no campo das ciências sociais, serão empregados para os propósitos regulatórios do Estado, a sua maior dominação e maior controle²⁶. A conexão entre conhecimento e formas de dominação já foi eloqüentemente evidenciada e analisada por Foucault²⁷. O Estado-Gerente converte-se cada vez mais em Estado-Cientista. Nesse contexto, assinala Châtelet, a eficiência, a competência e o saber passam a constituir a fonte de onde o Estado retira a sua legitimidade, já prescindindo da fidelidade da representação política e da consistência ideológica. De outro lado, como efeito complementar, a “gerência silenciosa” desse Estado-Cientista, apoiada em discursos sofisticados e tecnocráticos, acaba se afirmando como a única possível, levando a sociedade a acreditar na “morte das ideologias” e mesmo no “fim da história” como consequência²⁸. No limite, esse processo conduz à apatia política e à incapacidade de qualquer crítica das ações dos governos, muitas vezes legitimadas pelos resultados que logram alcançar, por autoritário que tenha sido o procedimento de sua elaboração. Isso devido ao desenvolvimento excessivo, portanto irracional, da racionalidade instrumental-cognitiva que na sua exuberância prolifera-se numa miríade de conhecimentos especializados e isolados entre si por epistemologias autônomas e autoritariamente engajadas que dificultam, se não mesmo impedem, qualquer interconexão entre elas, uma interdisciplinariedade ao modo de um mundo da vida habermasiano²⁹. As políticas públicas do *Welfare State*, apoiadas em discursos científicos, cuja linguagem se torna cada vez mais distante e hermética ao cidadão comum, legitimam-se sobre si infensos à crítica, divulgadas como única alternativa possível, ou, pior ainda, como

²³ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 86.

²⁴ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 144.

²⁵ idem. p. 145.

²⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 86.

²⁷ ver FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. São Paulo: NAU Ed., 1996.

²⁸ CHÂTELET, François e KOUCHENER, Évelyne. op. cit. p. 146-7.

²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 86.

consenso social, oferecida a uma sociedade civil incapaz tecnicamente de questioná-la com argumentos e reduzida, por isso, a uma atitude passiva de somente reclamar dos seus efeitos colaterais.

1.2 Fatores determinantes do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social

1.2.1 As contradições do liberalismo e a dinâmica democrática

Uma vez caracterizada a essência teórica dos Estados de Bem-Estar, fica mais fácil compreender os diversos fatores que influenciaram seu desenvolvimento e cuja combinação em diferentes proporções engendrou sua fenomenologia.

Uma primeira abordagem enfatiza nas contradições do próprio liberalismo, na sua incapacidade, tanto teórica como prática, de estabelecer com precisão os seus próprios limites o germe para o aumento progressivo das funções do Estado. A teoria liberal clássica, com efeito, ao mesmo tempo em que afirma categoricamente a primazia do mercado sobre o Estado, do econômico sobre o político, criticando todas as formas de intervenção econômica e prescrevendo um governo que governe o mínimo, não consegue raciocinar com clareza acerca do que esse mínimo consiste³⁰. Mesmo Adam Smith reconhece que se o mercado é por excelência o mecanismo de alocação eficiente de recursos nas relações de troca generalizada, ele é incapaz, por outro lado, de assegurar o conjunto das condições sobre as quais se sustenta a vida econômica e que deve, portanto, encontrar solução via institucionalização política. Não se trata aqui somente da proteção jurídica ao direito de propriedade nem à tutela judicial da obrigatoriedade dos contratos, tampouco da segurança pública, da prevenção e repressão aos delitos, mas de uma infra-estrutura pública de que os agentes econômicos dependem para se desenvolver e que, no entanto, não têm condições de prover e sustentar por seus próprios meios, devido ao fato de que o próprio mercado não daria conta de remunerar adequadamente em prazo praticável o intenso investimento necessário³¹.

Esse paradoxo atravessa toda a tradição liberal: afirmando o princípio da auto-regulação pelo mercado da esfera econômica legítima, todavia, a intervenção supletiva do

³⁰ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 50.

³¹ *idem*. p. 53.

Estado para corrigir suas falhas e incompletudes e com isso esse Estado “mínimo” fica suspenso no ar, incapaz de ser amarrado a uma agenda política que lhe prescreva exaustivamente e *a priori* suas competências. Tais incertezas — que levaram alguns a afirmar exageradamente a ausência de uma autêntica teoria liberal do Estado — traduzidas na carência de critérios operacionais de delimitação das suas funções contribuíram para inscrever em sua própria lógica de atuação uma dinâmica de expansão tentacular tendente a avançar progressivamente sobre os domínios reservados à iniciativa privada, na medida em que vai reconhecendo imperfeições ou falhas no mercado passíveis de correção por remédios políticos³².

É preciso recordar todavia que o alvo da crítica liberal é o Estado paternalista o qual toma conta da felicidade dos súditos como se se tratassem de filhos menores e incapazes. A realidade a que se reportavam era o *Anciën Régime*, vale dizer, uma ordem jurídico-política calcada em privilégios hereditários, protecionismo mercantilista, corrupção, parasitismo social da aristocracia e absolutismo político, que reprimia não apenas as liberdades públicas, mas obstava a toda e qualquer iniciativa. O Estado eudemonista, com efeito, é aquele que trata de promover ele mesmo a felicidade dos indivíduos, de forma paternalista. A filosofia que fundamenta sua atuação acredita que o Estado pode entender o indivíduo e suas necessidades melhor que o próprio indivíduo, de tal maneira que o absolutismo político e todas as limitações às liberdades privadas justificavam-se sobre a felicidade individual que se tornou assunto de Estado. Noutros termos o Estado mercantilista, ou eudemonista, tratava de salvar o indivíduo dele mesmo. Nesse contexto, a afirmação da primazia do mercado sobre o Estado já era em si mesma revolucionária e, numa ordem social burguesa constituída somente por cidadãos proprietários confiantes nos princípios da economia auto-regulada pouco se tinha a temer um novo processo de expansão do Estado para fins igualitários³³.

Na verdade, o liberalismo, na sua batalha pela afirmação da autonomia do indivíduo e da liberdade privada, abomina assim o absolutismo e o mercantilismo quanto mesmo a democracia, com seu ideal de igualdade plena dos e nos direitos, tal como na elaboração de Rousseau³⁴. A teoria liberal admite a igualdade formal e jurídica e até, no máximo, a igualdade inicial e de oportunidades; contudo lhe é completamente estranha qualquer exigência de igualdade de fato, sócio-econômica. Noutros termos: ela aceita a equalização dos

³² ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 60.

³³ ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. op. cit. p. 86.

³⁴ BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. op. cit. p. 41-2.

pontos de partida, porém jamais os pontos de chegada, os quais devem depender da competência e do trabalho individuais como condição de moralidade e justiça da prosperidade e bem-estar alcançados. O encontro do liberalismo com a democracia opera-se a base de duas condições: (1) que esta abandone seu significado mais substancial, relativamente aos ideais de igualdade que traduz, restringindo-se ao seu sentido mais débil jurídico-institucional, vale dizer, reduzindo-se a uma fórmula política procedimental para tomada de decisões coletivas; (2) que seja outrossim abandonado por impraticável a quimera grega da democracia direta em nome de uma democracia representativa, aliada certamente ao sufrágio restrito no qual somente escolhem representantes — ou, o que é mais significativo, somente *são representados* — aqueles que contribuem com impostos, ou seja, os que têm rendas e são, pois, proprietários e capitalistas³⁵. A partir dessa redefinição do regime político democrático, liberalismo e democracia tornaram-se não apenas compatíveis como ainda reciprocamente complementares, na medida em que é numa democracia que melhor e mais seguramente se valorizam e protegem as liberdades privadas, ao mesmo tempo em que essas liberdades são, por sua vez, constitutivas do procedimento democrático, isto é, são imprescindíveis ao seu regular funcionamento. Desse modo, os direitos políticos de representação passam a fazer parte, ao lado dos direitos civis, do rol dos direitos liberais³⁶.

Para a teoria clássica, na qual a sociedade constitui-se de uma agremiação de indivíduos singulares e atomizados e não um conjunto de estamentos ou classes, o representante não representa apenas seus eleitores, nem tampouco somente a circunscrição territorial pela qual foi ele eleito. Cada um dos mandatários está ali representando os interesses de toda a nação, a qual, aliás, tem uma só vontade: a vontade geral do povo, a única soberana³⁷. Essa teoria desenvolveu-se muito bem enquanto permaneceu a distinção entre homem e cidadão, isto é, enquanto os direitos políticos (votar e ser votado, ou mais significativamente, de participar das decisões do governo e do poder político) concentravam-se nas mãos dos donos da riqueza. Com efeito, sendo censitário o sufrágio decorria uma identidade de interesses entre o eleitorado e seus representantes, estes como aqueles pertencentes às camadas superiores da burguesia tornada hegemônica a partir das revoluções liberais. Do mesmo modo, no interior dos parlamentos, inexistia qualquer embate ideológico,

³⁵ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. op. cit. p. 38.

³⁶ *idem*. p. 43-4.

³⁷ ver SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A constituinte burguesa*: que é o Terceiro Estado? Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

senão que sua homogeneidade de opiniões derivava, ou melhor refletia, a homogeneidade de interesses e de visões de mundo dos cidadãos³⁸.

No entanto, a universalização do sufrágio veio subverter a lógica do sistema representativo. É que por meio dele operou-se o deslocamento do eixo político para as camadas populares, as quais passaram a constituir a esmagadora maioria do eleitorado. Rompeu-se a linha de continuidade entre os interesses de classe do eleitorado e o interesse homogêneo do parlamento. Compôs-se no interior das casas legislativas uma tensão entre o poder econômico da burguesia e o poder político da classe trabalhadora. O parlamento transformou-se numa arena de embates ideológicos onde já não havia condições para a manifestação de uma vontade geral. A heterogeneidade dos grupos de interesses que constitui a sociedade levou o pluralismo para dentro do legislativo. A luta política converteu-se na luta dos representantes para fazer valer os interesses do grupo social que o elegeu. A lógica do parlamento, longe de constituir-se numa dialética em busca do interesse comum, revelado pelo uso da reta razão, tornou-se uma batalha pela conquista da maioria parlamentar. A vontade geral degenerou-se em vontade política. A lei passou a traduzir já não o sagrado interesse da totalidade social, mas o nem sempre legítimo de grupos particulares feito maioria pala vitória nas eleições. Daí a crise de representatividade dos parlamentos, conseqüentemente, crise de legitimidade de seu principal produto: a lei³⁹.

Existe, portanto, um nexu entre o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar e o desenvolvimento e aprofundamento da democracia, entendida no sentido de mercado político, e que pode ser observado tanto *ex parte populi* quanto *ex parte principii*. De um lado, o crescimento do Estado pode ser atribuído à possibilidade dos cidadãos, numa democracia, se reunirem, se associarem e se mobilizarem a fim de reivindicar do poder público direitos ou providências que sejam de seu interesse e a expansão da burocracia foi a forma natural de oferecer resposta a tais justas demandas da sociedade civil. De outro, a universalização do sufrágio que transformou a atividade política num mercado do poder obrigou os governantes a barganhar a sua legitimidade e representatividade perante a população, de sorte que eles são chamados a responder às demandas da sociedade civil como condição para que seja eleito ou reeleito. Noutros termos, em virtude da ampliação da democracia a sociedade pôde reivindicar direitos do Estado com maior desenvoltura ao passo que a classe política se viu abrigada a

³⁸ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 22-3.

³⁹ idem. p. 24-5.

responder a tais demandas através de serviços públicos, das despesas com programas sociais e da expansão da burocracia. Assim, ao que tudo indica, o Estado de Bem-Estar Social foi produto de uma exigência democrática, e parece ser mesmo a única forma político-administrativa compatível com sua dinâmica⁴⁰.

Cruzando os dois aspectos, o das contradições e inconsistências do pensamento liberal clássico e o da lógica da democracia pluralista tem-se a conclusão, esposada pela perspectiva que ora se trata, de que o Estado de Bem-Estar é uma continuação, um movimento de radicalização e ao mesmo tempo de correção do Estado protetor clássico, na terminologia de Rosanvallon, e uma conseqüência do aprofundamento da democracia no âmbito desse Estado protetor⁴¹. Por Estado protetor entenda-se aquela forma política criada com a finalidade de reduzir ao mínimo a incerteza da vida social, pela garantia de uma gama determinada de direitos destinados a assegurar a vida, a propriedade, a liberdade, enfim todos aqueles bens que, segundo o julgamento político da sociedade, contingencial e histórico, são necessários a uma vida segura. A incapacidade do liberalismo de circunscrever a atividade estatal sob rígidos limites fracassou pela excessiva abertura dos conceitos de “insegurança social” e de “incertezas da vida” e de quais bens seriam necessários para garanti-los. Assim, através da dinâmica própria da democracia foi sendo progressivamente ampliado o rol de direitos sob obrigação do Estado sob o constante e poderoso apelo a sua finalidade de proteger o indivíduo da incerteza quanto à sua existência. Logo, é nesse sentido que o Estado de Bem-Estar traduz a radicalização do princípio da proteção social e ao mesmo tempo uma correção, eis que se no liberalismo acreditava-se que o mercado dava conta de proteger os indivíduos, ou pelo menos aqueles que por seu trabalho faziam jus a proteção, cabendo ao Estado apenas a função suplementar de proteção da propriedade e do capital, no *Welfare State* atribui-se-lhe um papel ativo e positivo nesse processo. O movimento de democratização e ampliação do sufrágio estenderá a proteção jurídica à proteção econômica.

1.2.2 A ideologia social-democrata

O pensamento político da esquerda demorou a perceber as possibilidades e vantagens da democracia parlamentar e do sufrágio universal para a transformação da sociedade

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. op. cit. p. 122-4.

⁴¹ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 18.

capitalista⁴². Desconfiava-se da idoneidade do *Welfare State* em reverter o processo de clivagem social em classes com antagonismos cada vez mais profundos e a desigualdade daí decorrente, principalmente na medida em que se utiliza da democracia parlamentar e representativa, vale dizer, um conjunto jurídico-institucional criado e mantido pela burguesia⁴³. Havia duas problemáticas, conectadas porém distintas. Uma dizia respeito aos caminhos para a construção de uma sociedade socialista, isto é, a discussão entre reforma ou revolução. A outra tratava do significado a ser atribuído às transformações no Estado liberal e à emergência dos Estados de Bem-Estar, se representaria um avanço em direção ao socialismo, ou uma concessão da burguesia à classe proletária a fim de aliviar as pressões das forças produtivas.

As correntes revisionistas foram as primeiras a abandonar a mística revolucionária e a afirmar abertamente não apenas a estratégia de transformação da sociedade capitalista “por dentro” como inclusive que a tese marxista do colapso inevitável do modo de produção capitalista como um erro e uma ilusão. Assim, a partir dessa constatação, cumpre à social-democracia rever suas táticas a fim de melhor compreender e atuar num capitalismo organizado e maduro capaz de administrar e adaptar-se às crises mais profundas com coerência e sobriedade⁴⁴. No outro extremo, os porta-vozes da tese revolucionária acusam de cooptação traidora a utilização pelos partidos e sindicatos de trabalhadores das mesmas armas com que até então seus adversários e inimigos históricos tinham à mão para sujeitá-los. Segundo eles, é fundamental distinguir questões imediatas de conjuntura das questões essenciais e estruturais. Com efeito, se a fenomenologia do Estado e do seu aparato jurídico e institucional é variadíssimo, o que garante em tempos, lugares e culturas diversas uma versatilidade que confere eficácia e legitimidade ao sistema de exploração econômica e de dominação política, sua essência permanece como é e sempre foi: uma ditadura de classe. A democracia formal burguesa, por mais que amplie o sufrágio será sempre democracia para alguns — os proprietários dos meios de produção, como os cidadãos da democracia ateniense — e excludente da maioria, eis que se estabelece numa sociedade capitalista de classe, calcada na exploração. Ora, a exploração econômica do proletariado não foi instituída pela lei nem foi obra do parlamento, mas foi engendrada pelo atual estágio de evolução das forças produtivas e das relações de produção, por conseguinte não será através da lei que se haverá

⁴² ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. op. cit. p. 88.

⁴³ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 200.

⁴⁴ idem. p. 200-3.

de aboli-la, porém somente mediante a transformação radical daquelas forças e destas relações⁴⁵. Não se pode suprimir um sistema com a ajuda do próprio sistema.

Uma análise mais otimista da democracia parlamentar foi produzida pela social-democracia alemã, revolucionária sim, mas não leninista. Acreditava no colapso inevitável do capitalismo, bem ainda na revolução proletária que viria substituí-lo pela sociedade sem classes, contudo defendia que ela só aconteceria quando as forças produtivas do capitalismo chagassem em seu pico e então revelassem seu esgotamento. A revolução deve esperar: é preciso preparar terreno para o socialismo através do aperfeiçoamento das forças produtivas do capitalismo a fim de forçar a urgência de sua superação⁴⁶. Nesse contexto, o Estado de Bem-Estar deve ser encarado como mais uma das variantes do capitalismo com o fito de superar sua crise, cujo movimento vai aos poucos esgotando suas possibilidades de adaptação encaminhando-o sem volta rumo à catástrofe. A social-democracia não deve se opor a essas transformações, senão incentivá-las como mais um passo na História que inscreverá necessariamente a superação do capitalismo e o advento do socialismo.

Com efeito, ainda que as reformas preservem a essência conservadora das instituições jurídico-políticas relativamente ao sistema de exploração econômica, uma vez introduzidas manifestam um caráter contraditório, aliás como o capitalismo de um modo geral. Os direitos sociais e os programas de distribuição de benefícios e de assistência assumidos como de responsabilidade de um Estado de Bem-Estar altera fundamentalmente o eixo de poder entre as classes, eis que aliviam o trabalhador de sua dependência em relação ao mercado. Os programas de seguro-desemprego e de assistência social, além de outros direitos de que desfrutam os trabalhadores (renda mínima, irredutibilidade, estabilidade, jornada máxima de trabalho, férias, repousos semanais, greve, etc.) traduzem, no conjunto, um processo de desreificação ou desmercadorização da mão-de-obra e, desse modo, os trabalhadores emancipam-se parcialmente de seus empregadores e se tornam fonte de poder⁴⁷. A mercadorização da mão-de-obra se dá quando um determinado grupo de pessoas é destituído de meios próprios de subsistência (meios de produção) e se vê por isso obrigado a alienar sua força de trabalho no mercado como única forma de sobrevivência, já que as instituições jurídico-políticas dão conta de eliminar quaisquer formas de vida exteriores ao mercado (criminalização do furto, do roubo, da mendicância, da ociosidade, etc.), logrando criar uma

⁴⁵ CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. op. cit. p. 204.

⁴⁶ idem. p. 205-6.

⁴⁷ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". op. cit. p. 89.

dependência do trabalhador em relação ao mercado e, por óbvio, ao empregador⁴⁸. Ora, a partir do momento em que todos os indivíduos universalmente gozam de direitos sociais traduzidos em benefícios públicos cujo critério de concessão é a cidadania e não o desempenho, as políticas públicas do Estado Social ao efetivar aqueles direitos “desmercadorizam” a mão de obra trabalhadora, vale dizer, aliviam a dependência dela em relação ao mercado, criando a possibilidade de, em determinadas circunstâncias instituídas e controladas administrativamente, viver sem trabalhar, como na aposentadoria, pensões em caso de doença ou invalidez, bolsas de estudo públicas, seguro-desemprego, etc⁴⁹. Para a ideologia social-democrata alemã, pois, o *Welfare State* com suas políticas públicas universais e igualitárias representam uma possibilidade real de transformação da sociedade capitalista, podendo ser utilizado, através da mobilização da classe trabalhadora na democracia parlamentar, para uma revolução “moderada” das relações de produção.

1.2.3 As necessidades estruturais do capitalismo organizado

Contrariamente às duas perspectivas anteriores, que enfatizam o papel das instituições políticas na dinâmica de desenvolvimento do *Welfare State*, esta concentra sua atenção sobre as estruturas econômicas das sociedades industrializadas, suas possibilidades e exigências de desenvolvimento, às quais o Estado deve responder⁵⁰. No âmbito de uma sociedade capitalista, o Estado, independentemente dos governos e das forças políticas que os controlam, deve responder às demandas do capital. Essa condição é estrutural, vale dizer, é uma característica do sistema; não se trata de uma opção política. De acordo com a teoria marxista, de um modo geral, o Estado — a superestrutura político-jurídica — tem a função de assegurar a reprodução das relações de produção capitalistas, e ele o faz através de suas políticas públicas. Para que essa reprodução aconteça, isto é, para que o capitalismo continue se desenvolvendo, é necessário conciliar dois requisitos: acumulação e legitimidade. Com efeito, o capitalismo, pela sua própria dinâmica, depende para sobreviver da constante possibilidade de acumular capital, em volume crescente. Por outro lado, seja em virtude das instituições democráticas, seja em virtude da ameaça revolucionária, o capitalismo precisa

⁴⁸ OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Trad. de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 14 a 32.

⁴⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. op. cit. p. 102-4.

garantir a sua legitimação, entendida como a aceitação dos agentes econômicos, especialmente aqueles menos favorecidos, das regras do jogo da produção⁵¹.

Segundo Habermas, no capitalismo liberal não havia problemas de legitimação, ao menos enquanto funcionou a ideologia burguesa da neutralidade do mercado. O modo de produção capitalista se autolegitimava graças à “justiça” do mercado, que se traduz na troca de equivalentes. Habermas não é claro ao precisar o processo que conduziu ao desaparecimento das condições de acumulação e legitimação do capitalismo liberal. Diz simplesmente que ele “acabou”, na medida em que o mecanismo de mercado — que comandava a oferta e a demanda através da lei da concorrência — e a lei do valor — que determinava a estrutura de salários — foram suplementadas ou parcialmente substituídas pelo planejamento administrativo, no primeiro caso, e por acordos interclassistas, ao modo quase político, no segundo. Aparentemente, o fator que desencadeou a passagem do capitalismo liberal ao capitalismo organizado foi o processo de formação de oligopólios que significou o fim do capitalismo competitivo, minando o requisito da contínua acumulação, exigindo que o Estado complete os mercados corrigindo suas externalidades⁵².

Poulantzas argumenta que o capitalismo jamais poderia reproduzir-se sem o Estado. Os pressupostos não econômicos do capitalismo não podem ser assegurados espontaneamente pelo sistema econômico somente por se tratar de uma economia capitalista. Defende que no contexto de um mercado competitivo o interesse dos capitalistas individuais de curto prazo conflita com o interesse do capital considerado globalmente e a longo prazo. Noutras palavras, a dinâmica da competição capitalista, sua tendência a constituir monopólios, acaba minando a concorrência e com ela a continuidade da acumulação. Assim, o Estado, através de políticas públicas, é que seria capaz de assegurar o interesse de longo prazo do capital, constituindo-se no espaço onde se realiza a consciência de classe burguesa. Nesse sentido, o Estado é independente do interesse imediato das classes sociais, mas atua como fator de coesão e unidade das contradições do modo de produção capitalista⁵³.

Claus Offe é mais bem sucedido que Habermas e Poulantzas ao especificar de que forma as políticas públicas asseguram a continuidade da acumulação ao mesmo tempo em que

⁵⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. op. cit. p. 91.

⁵¹ PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. p. 87.

⁵² HABERMAS, Jürgen. *Crise de legitimação no capitalismo tardio*. Trad. de Valmireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. p.48.

⁵³ POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Trad. de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977. p. 42.

a legítima. O modo de produção capitalista, conforme já foi salientado, baseia-se na separação entre o capital e o trabalho, entre os que são proprietários dos meios de produção e aqueles que, embora não sendo, são os que utilizam efetivamente aqueles meios no processo produtivo. Nesse processo, aqueles indivíduos atingidos pela expropriação encontram-se numa situação tal que não podem mais garantir a sua subsistência por seus próprios meios, isto é, por seu trabalho, uma vez que não têm controle sobre as condições de exercício de sua capacidade laborativa, vale dizer, os meios de produção. Assim, tais indivíduos são levados a alienar sua força de trabalho aos proprietários do capital em troca de salário; diz-se que foram proletarizados, isto é, sua mão de obra foi convertida em mercadoria. Trata-se da reificação ou mercadorização do trabalho. No entanto, a constituição das classes econômicas, incluindo a classe proletária, não se dá em virtude da ação silenciosa das forças produtivas. O movimento pelo qual os sujeitos desapropriados dos meios de produção optam pelo ingresso no mercado para alienação de sua capacidade de trabalho não é espontâneo, mas deve ser assegurada pela política estatal⁵⁴. Portanto, o Estado preenche a função de assegurar que o mercado seja a única forma de existência econômica, instituindo com isso a própria classe proletária bem assim o conjunto das relações capitalistas de produção. O Estado resolve o problema estrutural do ingresso e permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho — proletarizando-os — tanto passiva como ativamente. Passivamente, destruindo as antigas relações de produção que envolviam família, igreja, *noblesse oblige*, solidariedade corporativa, enfim todos os modos de produção pré-industriais baseados na cultura de subsistência, no trabalho artesanal, substituindo-os por um novo conjunto de instituições calcados na isonomia jurídica, que implica mobilidade social em oposição à sociedade estamental, a urbanização, contra a economia agrária de subsistência, no individualismo, contra solidarismo das corporações de ofício, e na dependência do mercado⁵⁵. Ativamente, o Estado proletariza impedindo a evasão dos trabalhadores para formas de vida alternativas ao mercado, criminalizando-as como por exemplo o furto, o roubo, a mendicância, a ociosidade, etc. A atividade maciça do Estado na proletarização ativa é fundamental, eis que a necessidade econômica por si só é incapaz de promover o ingresso nem a permanência dos trabalhadores expropriados no mercado de trabalho. É a política estatal e, dentro dela, a

⁵⁴ OFFE, Claus. op. cit. p. 15.

⁵⁵ ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. op. cit. p. 91.

política social a responsável pela reprodução das relações de produção na sociedade capitalista⁵⁶.

No entanto, em virtude de que determinado contingente de indivíduos não podem, temporária ou definitivamente, funcionar como trabalhadores assalariados, seja em virtude da idade, ainda tenra ou já muito avançada, seja pelas condições de saúde, enfermos ou inválidos, é necessário criar e manter certos subsistemas exteriores ao mercado, regulados institucionalmente, a fim de esse contingente possa ser aproveitado de outra forma, alternativa à alienação da força de trabalho. Tais formas de vida social externas ao mercado de trabalho não podem, naturalmente, ser assumidos pelo próprio mercado, que ignora o que se encontra fora dele; devem ser assumidas pela política estatal. O Estado de Bem-Estar Social desenvolveu-se na dinâmica da necessidade progressivamente mais intensa de integração social de contingentes cada vez maiores de trabalhadores, os quais, em numerosas ocasiões específicas, necessitam de uma válvula de escape relativamente ao mercado⁵⁷. Com esse fim, o *Welfare State* mantém sistemas previdenciários e de saúde, que concedem benefícios e pensões para os idosos, inválidos e enfermos, inclusive em virtude de acidentes ou doenças decorrentes do trabalho, e mesmo para aqueles temporariamente sem emprego, sem os quais os direitos trabalhistas teriam que ser obtidos mediante dispendiosas e desgastantes lutas redistributivas dos riscos do trabalho e da vida. Com a previdência estatal, normalmente universal, horizontal e compulsória, evita-se o confronto entre o empregador e os trabalhadores, preservando o capital de um desgaste que não é apenas financeiro⁵⁸. Com efeito, a socialização do risco através do aparato burocrático suposta e pretensamente impessoal e neutro do Estado transpõe a luta de classes para um outro nível: as demandas sociais dirigem-se agora a políticos e administradores, e têm por objeto uma ampliação das coberturas ou um aumento no valor dos benefícios, o que significa que a estrutura do modo de produção capitalista não é mais posto em questão: o problema estrutural está resolvido⁵⁹. A mesma função desempenha todas as políticas sociais do Estado de Bem-Estar. A educação pública, por exemplo, proporciona ao capital a escolarização e a capacitação técnica daquele contingente humano ainda sem condições de ingressar no mercado de trabalho, aliviando-o de mais essa despesa, reduzindo sobremodo o custo da inovação tecnológica, aumentando a produtividade do empregado, o que significa aumento de mais-valia relativa. Por outro lado,

⁵⁶ OFFE, Claus. op. cit. p. 16.

⁵⁷ idem. p. 17-8.

⁵⁸ idem. p. 28.

os direitos trabalhistas de um modo geral asseguram também condições para a reprodução da mão-de-obra, através de um salário mínimo que proporcione as condições de subsistência do trabalhador, de que depende o próprio capital, ou ainda com a estipulação de uma jornada máxima de trabalho, férias e repousos semanais remunerados que visam manter o trabalhador descansado e motivado, contra o seu aproveitamento desmedido e abusivo o que teria por conseqüência sua destruição e o comprometimento da acumulação e exploração futuras. Os esforços pela equalização entre homens e mulheres em oportunidades no mercado de trabalho, a manutenção de creches públicas, a reserva de parte das vagas em cargos públicos para deficientes físicos, preenchem a função de mobilização de mão-de-obra, e assim sucessivamente.

Portanto, tais direitos sociais não representam um processo absoluto de desmercadorização da mão-de-obra, como quer a social-democracia alemã, não traduzem uma desintensificação dos princípios do capital, senão, pelo contrário, a sua mais radical afirmação. As possibilidades de existência exteriores ao mercado não podem ser consideradas uma grande fonte de poder para a classe trabalhadora em primeiro lugar porque o acesso a essas formas de vida não depende da vontade do trabalhador, mas do preenchimento de determinadas condições excepcionais ou emergenciais cujos critérios de admissão são instituídos e controlados rigidamente pela administração pública⁶⁰. Além disso, tais subsistemas extra-mercado são geralmente institucionalizados de maneira tal que desestime o abandono do mercado de trabalho para neles ingressar, exceto em último caso. Assim, por exemplo, os benefícios previdenciários são freqüentemente baixos em relação aos salários praticados no mercado, e aqueles indivíduos levados a deles depender sofrem em geral um estigma de fracassados e preguiçosos inculcado pela disseminação de um conjunto de valores veiculados através daquilo que se costuma chamar de aparelhos ideológicos de Estado⁶¹.

Cumpra assinalar ainda um outro aspecto. O Estado de Bem-Estar Social não teria condições de emergir, nem de se desenvolver antes que determinadas condições operacionais estivessem disponíveis. Assim, a expansão das políticas públicas e dos serviços coincide com o aperfeiçoamento do modelo burocrático de administração pública, uma forma de organização considerada o supra-sumo da racionalidade e da eficiência. Além disso, o Estado Social apenas pôde desenvolver-se na sua rede de prestações positivas de direitos, chegando a

⁵⁹ OFFE, Claus. op. cit. p. 28-9.

⁶⁰ idem. p. 22.

⁶¹ ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado. 3ª ed. Lisboa: Editorial Presença, s/d.

consumir mais de 50% do PNB, depois que o nível de desenvolvimento industrial e econômico alcançou um patamar de excedente que viabilizou a canalização desses recursos do uso produtivo (investimento) para um sistema de seguro social público (previdência)⁶². Isto, por sua vez, dependeu do aproveitamento das possibilidades do conhecimento estatístico, o qual permitiu o controle do acaso sem o que seria impossível calcular valores de seguro que absorvessem riscos⁶³.

As políticas públicas do *Welfare State* correspondem à necessidade de reprodução das relações capitalistas de produção em cujo bojo se situa o próprio Estado e de onde ele retira o seu poder. Na verdade, a dinâmica de expansão do Estado Social deu-se na tentativa de solucionar o seguinte problema: o de elaborar estratégias sócio-políticas que conciliem a necessidade de integração permanente da mão-de-obra no mercado de trabalho, imprescindível à continuidade do processo de acumulação, e os direitos sociais reivindicados pela classe trabalhadora, tendo em vista os limites financeiros do próprio Estado⁶⁴.

1.2.4 A papel da mobilização das classes sociais e das coalizões políticas

Esta perspectiva salienta o papel desempenhado pelas classes sociais, enquanto agentes políticos do desenvolvimento do *Welfare State*. É a configuração específica do poder das classes sociais e/ou dos partidos políticos em que as mais das vezes se encontra traduzido que determinará a forma de atuação do Estado, o modelo de suas políticas sociais e, em última análise, a própria distribuição da renda nacional. Fatores de mobilização de poder de classe tais como nível de organização de sindicatos, estrutura e disciplina dos partidos, número de cadeiras por eles obtidas no parlamento podem sobrepor-se àqueles elementos estruturais da sociedade capitalista acima apontados e inclusive contrariar-lhes a tendência. Até aí, tem-se a mesma linha de argumentação da economia política social-democrata. No entanto dela difere ao inserir uma complexidade maior na explicação. Com efeito, deve-se abandonar a tentativa de encontrar explicações monocausais; a explicação para o desenvolvimento do *Welfare State* e a expansão de seus serviços deve ser atribuída a um concurso de inúmeros fatores que se combinam singularmente para cada Estado específico. A tarefa da investigação sociológica

⁶² ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". op. cit. p. 104.

⁶³ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 23.

⁶⁴ OFFE, Claus. op. cit. p. 36.

consiste em identificar estes fatores e tentar classificar os modelos de Estado de Bem-Estar conforme eles se combinem, bem ainda identificar as causas por trás de cada notável interação⁶⁵.

Os direitos sociais, as políticas públicas previdenciárias, de seguro-desemprego, de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais são importantes para a mobilização da classe trabalhadora e de fato representam um processo de desmercadorização da mão-de-obra ao instituir formas de vida relativamente independentes do mercado, aliviando os trabalhadores da dependência em relação ao empregador, da insegurança da competição desenfreada, da estratificação no mercado de trabalho, possibilitando-os inverter uma situação de atomização social para uma maior mobilização, solidariedade e busca da identidade coletiva. A consciência de classe é, em parte, produto de políticas sociais desmercadorizantes. No entanto, não existe nenhuma evidência sociológica no sentido de presumir que a classe trabalhadora mobilizada irá optar pela transformação gradual da sociedade capitalista rumo ao socialismo⁶⁶. A ideologia socialista concorre com outras para constituir a base de mobilização trabalhadora, como a religião ou mesmo o espírito corporativo⁶⁷. Além disso, cabe salientar o papel desempenhado pelos setores da direita, cuja atuação não pode ser reduzida a mera resistência ou reação, principalmente levando-se em conta que só muito excepcionalmente os partidos de esquerda conseguiram reunir maioria absoluta nos parlamentos, sem depender de coalizões políticas. Na verdade, a transposição da barreira dos 50% das vagas de um parlamento por qualquer grupo social exclusivamente é praticamente impossível, de modo que a classe trabalhadora, por mais mobilizada, quase nunca conseguiu constituir-se em maioria legislativa⁶⁸.

Do mesmo modo, é forçoso reconhecer que a ampliação do sufrágio até o limite de sua universalização e, de modo geral, o aprofundamento da lógica democrática também deu influxo à ampliação da gama de serviços e programas sociais, exatamente por tornar o Estado mais permeável à mobilização de classe que pôde então postular reivindicações ao poder político em troca de legitimidade e governabilidade. Porém, uma coisa é dizer que o Estado de Bem-Estar Social é legitimado democraticamente ou mesmo afirmar que é o único Estado compatível com a democracia; outra muito diferente é colocar a ampliação do sufrágio como

⁶⁵ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". op. cit. p. 94-5.

⁶⁶ Nesse sentido ver PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

⁶⁷ Idem. p. 96.

⁶⁸ idem. p. 96.

causa da expansão do *Welfare State*. Com efeito, é frágil querer deduzir da heterogeneização e pluralismo das casas legislativas, e mesmo a conquista por parte das camadas populares de um grande número de votos e cadeiras, uma ampliação do Estado, haja vista que não necessariamente as demandas sociais irão pressionar a classe política no sentido de prover um maior número de direitos e serviços. Assim, por exemplo, os Estados Unidos, que têm uma das democracias mais antigas e bem consolidadas do mundo só muito tardiamente adotaram a agenda política de um Estado de Bem-Estar, se é que algum dia o fizeram, exatamente porque naquele país a sociedade civil se mobiliza não para exigir do Estado maiores gastos sociais, mas, pelo contrário, para demandar reduções na carga tributária. Por outro lado, as primeiras iniciativas no sentido de implementar políticas sociais ocorreram em países de regime político autoritário, precisamente visando impedir a emergência da democracia, como na Alemanha de Bismarck, ou na França sob Napoleão III⁶⁹. A falácia está, portanto, em presumir levemente que no momento em que se der oportunidade à sociedade para levar suas reivindicações ao poder público ela vai optar pela social-democracia e pelo *Welfare State*.

Desse modo, não há razões que levem a crer que os trabalhadores venham espontânea e naturalmente construir um identidade de classe sob bases socialistas, nem que o regime político democrático com a universalização do sufrágio conduza as várias camadas da sociedade a demandar serviços públicos e direitos sociais. Não é possível compreender a emergência e desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar sem tomar em linha de consideração as coalizões políticas e sua natureza em cada país e em cada fase de desenvolvimento.

Os países nórdicos, em especial a Suécia, representam a mais bem-sucedida experiência de Estado social-democrata, de onde a teoria social-democrata retira, inclusive, sua força e inspiração. No entanto, o modelo sueco de *Welfare State* é singularíssimo e os fatores por trás de seu desenvolvimento não podem servir de parâmetro geral de compreensão dos demais Estados da Europa continental, nem tampouco pode-se compará-lo com os dos países anglo-saxônicos⁷⁰. Com efeito, a característica fundamental que singulariza sua política relativamente a dos outros países é o amplo e duradouro consenso em torno de um Estado de Bem-Estar, conduzido pela ideologia social-democrata. Prova dessa estabilidade política é que o partido social-democrata ocupou o governo ininterruptamente de 1932 a 1976,

⁶⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". op. cit. p. 94.

⁷⁰ idem. p. 96.

compreendendo, pois, a emergência e todo o desenvolvimento do seu *Welfare State*⁷¹. Porém mesmo lá a social-democracia governou com base em compromissos com os demais partidos, ora coligando-se com os de esquerda, ora com os de direita. Assim, quando o partido social-democrata assumiu o governo em 1932, em plena crise do período entre-guerras, seus dirigentes mostraram habilidade ao estabelecer acordo no Parlamento com o Partido Agrário em torno de um amplo programa anti-crise que consistia na criação de novas fontes de trabalho com auxílio das rendas públicas a fim de combater a alta taxa de desemprego industrial, em troca de subsídios e outras formas de proteção e apoio à agricultura, cujos produtos alcançavam preço muito baixo⁷². Essa ampla aliança entre o Partido Social-Democrata e o Partido dos camponeses proprietários de terras em prol de um *Welfare State* com pleno emprego e proteção à agricultura encontrou condições favoráveis para prosperar em razão da fragilidade deste último setor e de sua dependência em relação às políticas públicas de incentivos. De um modo geral, as coalizões políticas vencedoras, até à Segunda Guerra Mundial, sempre dependeram do apoio das classes rurais. Todos os países empreenderam reformas no sentido de um Estado Social, porém a condução política de tais reformas pertencia à força política capaz de atrair o interesse dos proprietários de terras. Na Suécia, isso foi feito pela social-democracia, o que resultou num Estado Social de base socialista, ou pelo menos socializante, igualitário e universalista na distribuição dos benefícios. Naqueles Estados nos quais a agricultura era forte, autônoma e com grande utilização de mão-de-obra assalariada, os proprietários de terras sempre foram hostis às políticas sociais, principalmente as mais igualitárias e universalizantes, de sorte que freqüentemente formavam coalizões reacionárias isolando politicamente os trabalhadores. O resultado foi a emergência de Estados Sociais conservadores, cuja intervenção é residual e seletiva, limitando-se ao necessário à retomada do processo de acumulação do capital. Isso é válido para os Estados Unidos e mais ainda para a maioria dos demais países da Europa continental⁷³.

Todavia, depois da Segunda Guerra Mundial, a consolidação do *Welfare State* passou a depender fundamentalmente das classes médias⁷⁴. A questão toda, com efeito, baseia-se nas tendências políticas e mesmo culturais das classes médias, vale dizer, se elas tendem a optar

⁷¹ RUIN, Olof. "O desenvolvimento do modelo sueco". Trad. de Letizio Mariconda e Pablo Rubén Mariconda. In: *Lua nova: revista de cultura e política*. n. 24, setembro de 1991. p. 211-2.

⁷² idem. p. 217.

⁷³ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do *Welfare State*". op. cit. p. 113.

⁷⁴ idem. p. 114.

pelos serviços prestados pelo Estado, ou se preferem buscá-los no mercado. Aqui mais uma vez o Partido Social-Democrata sueco estabeleceu uma coalizão com o que se manteve na condução política do Estado, desta vez constituindo um governo de unidade com os três partidos de direita — Conservadores, Liberais e a Liga Camponesa — garantindo com isso a adesão da classe média à ideologia social-democrata de um Estado redistribuidor, preservando o universalismo e o espírito igualitário na concessão de benefícios e na prestação de serviços⁷⁵. Nos países anglo-saxônicos, pelo contrário, as classes médias fizeram a opção pelo mercado, descomprometendo-se com os serviços públicos, razão porque permaneceram residuais e dirigidos a um fração da população economicamente desprivilegiada e politicamente insignificante. Já na Europa continental, o caráter conservador das forças políticas institucionalizaram um modelo corporativo de previdência social, cujos programas são segregados conforme a profissão, e esse sistema tradicional acabou incorporando as classes médias⁷⁶.

Portanto, a emergência e o sentido do desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar depende fundamentalmente da capacidade de organização e mobilização da classe trabalhadora, no sentido de pressionar as instituições para reformas redistribuidoras, e da ocupação do espaço parlamentar, por um lado; por outro, dos tipos de coalizões políticas engendrados nos dois períodos acima referidos: entre guerras e depois da Segunda Guerra Mundial. Neste último, aqueles países cuja classe média optou por esperar serviços do mercado desenvolveram *Welfare States* conservadores e liberais cuja atuação é residual e seletiva, na forma de assistência social aos excluídos, comprometido unicamente com a preservação do capital e das condições para sua reprodução. Já naquelas nações que lograram forjar lealdades das classes médias para com as políticas sociais e os serviços públicos, o *Welfare State* mostrou-se universalista e igualitário em relação aos direitos sociais, serviços e benefícios previdenciários⁷⁷.

Por fim, cumpre apenas destacar que a distinção entre os modelos liberal ou residual e social-democrata ou universalista de *Welfare State* é de suma relevância para se avaliar o processo de remercadorização ou de desmercadorização provocados por cada um respectivamente, bem ainda os efeitos de suas respectivas políticas sobre a estratificação social. Conforme já se teve oportunidade de assinalar, os direitos sociais conquistados pela

⁷⁵ RUIN, Olof. “O desenvolvimento do modelo sueco”. op. cit. p. 216.

⁷⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. op. cit. p. 114.

⁷⁷ idem. p. 115-6.

classe assalariada traduzem um processo de desmercadorização da mão-de-obra, o que significa o afrouxamento de sua dependência em relação ao empregador, eis que cria a possibilidade de formas de vida externas ao mercado, como aposentadoria, seguro-desemprego, educação pública auxiliada com bolsas de estudo públicas, etc. Ora, essa desmercadorização apenas é real, ou é mais intensa, na medida em tais direitos são concedidos a todos independentemente de uma participação anterior no mercado de trabalho, de contribuições prévias, de desempenho econômico, enfim, se depender unicamente da condição de cidadão. Mais ainda, impõe-se que os serviços públicos sejam da mesma qualidade que os oferecidos pelo mercado. Caso contrário, ao invés de uma desmercadorização da mão-de-obra assalariada, o que se assiste é a um reforço da reificação, uma remercadorização, na medida em que desestimula ou torna impossível o refúgio para esses subsistemas externos ao mercado. Com efeito, um sistema de previdência social contributivo, isto é, cujos benefícios condicionam-se à prévia contribuição do interessado, não permite em princípio uma desmercadorização, eis que, pelo contrário, exige o ingresso no mercado. Serviços públicos residuais, vale dizer, voltados somente para populações carentes, serviços públicos de qualidade inferior aos oferecidos pelo mercado, ou benefícios previdenciários irrisórios, contribuem para criar um dualismo e uma estratificação social entre os clientes do mercado e os do Estado, sendo que, em geral, sobre estes recai um estigma, uma espécie de atestado de pobreza que desestimula a fuga para tais possibilidades, reforçando o princípio do mercado, remercadorizando a mão-de-obra.

1.3 Esgotamento e crise do Estado de Bem-Estar Social: teorias explicativas

Conforme já se salientou, mais do que um mero fenômeno de expansão da burocracia e dos serviços públicos, o *Welfare State* consistiu um esforço de reconstrução nacional, após duas guerras mundiais, assim do ponto de vista econômico como político e ético. Do ponto de vista econômico, representou a obsolescência dos dogmas liberais, em especial o da mão invisível do mercado como único mecanismo regulador, em favor da atuação anti-cíclica do Estado como um segundo mecanismo de alocação de recursos, logrando assegurar o pleno emprego e serviços sociais que aliviam parcialmente o capital dos custos de sua própria reprodução e da reprodução da força de trabalho. No plano político, significou a ampliação da lógica democrática, que passa a extrair do pluralismo ideológico sua máxima fecundidade, em

resposta à ameaça de regimes totalitários de direita e de esquerda. Por fim, eticamente, o Estado de Bem-Estar traduziu o compromisso com os direitos sociais, a justiça distributiva e a cidadania⁷⁸.

A partir da primeira metade da década de setenta, o Estado de Bem-Estar Social, segundo a opinião cada vez mais generalizada dos analistas, começa a apresentar sinais de esgotamento. Ao que tudo parecia indicar, a suprema criação do capitalismo organizado e maduro do pós-guerra estava no limite das suas possibilidades. A perda do dinamismo econômico dos principais países industrializados, indicada pela queda das taxas de crescimento, pela estagnação dos salários, pelo aumento da concentração de renda, entre outros fatores, colocou em discussão a necessidade de se rever os papéis do Estado, a continuidade das suas políticas econômicas e sociais, e, numa perspectiva mais ampla, as relações desse Estado protetor com o mercado e a sociedade civil.

Retomando a análise de Boaventura de Sousa Santos, trata-se do terceiro período na evolução do capitalismo, ou melhor, o terceiro momento na realização do estatuto da modernidade⁷⁹. No terreno da regulação, o princípio do mercado recrudescer com uma força sem precedentes, a ponto de, inclusive, colonizar o princípio do Estado. Com a aceleração do desenvolvimento tecnológico ocorrida na segunda metade deste século, com a redução brutal dos custos de transporte e de comunicação, a economia mundial globalizou-se, ou seja, tornou-se mais integrada e capaz de contornar se não mesmo sobrepujar a capacidade dos Estados nacionais de planificar e controlar suas economias. Em decorrência desse capitalismo financeiro de escala planetária, capaz de deslocar e realocar recursos em qualquer lugar do mundo automaticamente, a legitimidade dos Estados, que já no segundo período advinha quase totalmente de sua eficiência econômica, não mais depende de sua capacidade organizatória e de planejamento burocrático, senão que se encontra à mercê do capital financeiro internacional, cuja confiança deve mercadejar. O Estado passa a vincular sua política à captação de recursos de investidores ao redor do mundo⁸⁰. Em consequência, os Estados nacionais perderam autonomia, e as políticas econômicas desenvolvimentistas, que pressupunham países relativamente fechados e autárquicos, não mais se revelaram efetivas⁸¹.

⁷⁸ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial". Trad. de Simone Rossi Pugin. In: *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 35, 1995. p. 73.

⁷⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 87.

⁸⁰ idem. p. 89.

⁸¹ BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Trad. de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Ed. 34, 1996. p. 20-21.

Com efeito, algumas das noções que guiavam as economias dos Estados de Bem-Estar deixaram de ser explicativas, em face do advento das economias abertas e globalmente integradas. Surgiu o conceito de estagflação, isto é, a combinação da falta de crescimento econômico com o aumento da inflação, ante a impossibilidade de crescimento não-inflacionário baseado unicamente nas demandas do mercado interno⁸². O Estado-Empresário, que produzia bens e serviços para o mercado à custa de receita pública resultante de tributos se tornava incapaz de manter a competitividade da economia nacional no mercado global. Nesse contexto, o *Welfare State* não se encontra mais em condições de sustentar o pacto político, a aliança entre as classes sociais, sob o qual se desenvolveu, haja vista o crescimento vertiginoso da despesa com programas sociais em face das taxas de crescimento econômico.

Some-se a essa crise estrutural outros fatores exógenos que deram influxo ao colapso do modelo de Estado intervencionista de um modo geral, em especial as crises mundiais do petróleo de 1973 e 1979/80 e a conseqüente crise da dívida externa em decorrência das altas taxas de juros internacionais que passaram a ser aplicadas pelos países industrializados importadores de petróleo, acarretando em todos os países, especialmente aqueles em processo de industrialização, a urgência de estabelecer agendas de reestruturação política e econômica a fim de se ajustarem aos novos padrões de relações econômicas e financeiras⁸³.

Paralelamente, em relação ao princípio da comunidade, o fortalecimento das políticas e coalizões de classe obtida do segundo período e que pôde dar sustentabilidade (dir-se-ia hoje governabilidade) ao Estado de Bem-Estar, retrocede ante a fragmentação do tecido social. “As classes trabalhadoras continuam a diferenciar-se internamente em estratos e facções cada vez mais distintas, tanto em termos da sua base material como da sua lógica de vida”⁸⁴. A partir daí, as formas tradicionais de representação de interesses, como os partidos e os sindicatos de trabalhadores, começam a perder força, na medida em que a própria classe dita “proletária” adquire uma importância cada vez mais marginal e já não tem mais tanto poder de negociação. O resultado a que se assiste dessa crise de representatividade é a emergência de novos sujeitos coletivos de representação política democrática, também chamados de novos movimentos sociais, orientados para reivindicações situadas para além de qualquer valor econômico, como a paz mundial, o meio ambiente ecologicamente equilibrado,

⁸² ESPING-ANDERSEN, Gosta. “O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial”. op. cit. p. 73.

⁸³ BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. op. cit. p. 25.

⁸⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 88.

o desarmamento, a igualdade sexual e racial, etc⁸⁵. Tais interesses não estão, por sua vez, compreendidos nos mecanismos de distribuição do Estado de Bem-Estar e suas políticas burocraticamente massivas e padronizadas não são capazes de dar conta da complexidade e da riqueza dessas novas demandas pós-materialistas. A possibilidade de formulação de políticas sociais vem sendo constantemente desafiada pela transformação e diversificação das formas de vida, da estrutura familiar e na estrutura demográfica⁸⁶.

Esses fatores combinados de transnacionalização da economia — e de conseqüente esboroamento dos critérios tradicionais de soberania estatal — e de enfraquecimento das mobilizações de classe conduz, segundo Sousa Santos, à continuidade senão mesmo à radicalização dos déficits e dos excessos característicos do segundo período relativamente às promessas da modernidade. É o que se verifica no sacrifício, por parte dos partidos de esquerda, de seu conteúdo ideológico, cooptando muitas vezes com a desregulamentação da vida econômica, dos direitos trabalhistas e, de um modo geral, com o abandono do dirigismo constitucional típico dos *Welfare States*, ao argumento invencível da ingovernabilidade. Tudo se passa como se aquela apatia política, aquela renúncia à alternativa, à revolução e à utopia, engendradas no segundo período fossem agora radicalizadas, e os excessos e deficiências na execução do projeto da modernidade fossem assumidas, numa espécie de sublimação coletiva destes a partir daqueles, onde já nada de fundamentalmente novo pode ser inscrito no devir da sociedade⁸⁷.

Desse modo, percebe-se que a crise do Estado de Bem-Estar é um fenômeno que eclode numa profusão de inúmeros elementos e aspectos, o que explica as igualmente variadas análises que acerca dele foram efetuadas, cada qual salientando um aspecto particular, formulando um diagnóstico e propondo uma forma de gestão.

1.3.1 O diagnóstico neoliberal

Curiosamente, o pensamento neoliberal nasceu logo depois da Segunda Guerra Mundial, em plena era dourada de prosperidade do capitalismo e das políticas sociais de redistribuição. O marco teórico do neoliberalismo é a obra de Friedrich Hayek "*Os caminhos*

⁸⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 88.

⁸⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial". op. cit. p. 73.

⁸⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. op. cit. p. 89.

da servidão”, na qual acusa o Estado de Bem-Estar de destruir as liberdades individuais e que suas tendências socializantes podem conduzir a sociedade a regimes totalitários como o fascismo e o nazismo⁸⁸. Hayek e seus seguidores constituíram a Sociedade de Mont Pèlerin, na Suíça, onde discutiam e criticavam as políticas intervencionistas e a economia política keynesiana em nome de um retorno aos princípios do mercado livre e auto-regulado⁸⁹.

Entre seus seguidores, certamente um dos mais destacados, encontra-se Milton Friedman, o qual, na sua obra *“Capitalismo e liberdade”*, parte do valor liberdade como essencial na vida humana e fundamento de todas as instituições. O Estado existe para assegurar e maximizar a liberdade. Desse modo as políticas de redistribuição de um Estado intervencionista suprimem a liberdade individual e não podem portanto ser legitimadas em face do princípio que justifica sua existência. A liberdade econômica, segundo Friedman, desempenha um duplo papel na promoção de uma sociedade livre: por um lado, trata-se de um dos aspectos da liberdade considerada em sentido amplo, por isso é um valor desejável e um fim em si mesma; por outro, aquele autor assinala as relações entre a liberdade econômica e a liberdade política, vale dizer, esta não pode existir sem aquela. Com efeito, na medida em que os meios de produção econômica são politicamente controlados, torna-se extremamente difícil, senão mesmo impossível, obter incentivo para a promoção de idéias inovadoras ou controvertidas, ou, pior ainda, contra a orientação política do governo que os controla. Essa dificuldade não existiria num sistema de mercado livre. Na medida em que a liberdade política consiste na ausência de coerção sobre um indivíduo por parte do poder do Estado, o sistema do mercado livre, ao salientar com nitidez a fronteira entre o econômico e o político permite que ambos os sistemas exerçam um controle recíproco, dispersando e distribuindo por essa forma o poder pelo conjunto da sociedade. Portanto, para Friedman, não é qualquer tipo de organização econômica que é compatível com qualquer tipo de organização política. A liberalismo político e a democracia só podem existir em conjunto com o liberalismo econômico. Ao contrário do pensam os social-democratas, não existe socialismo democrático; são idéias contraditórias e inconciliáveis por princípio⁹⁰.

Por conseguinte, Friedman pretende a devolução da coordenação econômica aos mecanismos de mercado (livre concorrência), cabendo ao Estado limitar-se a preservar a

⁸⁸ HAYEK, Friedrich A. *Os caminhos da servidão*. 2. ed. São Paulo: Globo, 1977. p. 23 a 30.

⁸⁹ ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. Trad. de Luís Fernandes e Emir Sader. In: SADER, Emir e GENTILL, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9.

⁹⁰ FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Trad. de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984. p. 17.

liberdade dos cidadãos contra a ameaça externa e contra os próprios cidadãos, fazendo assegurar a lei e a ordem; assegurar a propriedade privada e a obrigatoriedade dos contratos, enfim institucionalizar as regras do jogo sem as quais o mercado não tem condições de se constituir. Além disso, compete ainda ao poder político assegurar a competição, eis que somente no contexto de um capitalismo competitivo é que o mercado poderá funcionar a contento. Deve, portanto, além de fornecer uma estrutura monetária, impedir a formação de monopólios técnicos e evitar seus efeitos colaterais através da intervenção, punir manobras de eliminação da concorrência e de controle do mercado e, finalmente, prestar assistência social àquelas pessoas incapazes de trabalhar, suplementando a caridade privada. Por outro lado, são atividades injustificáveis assumidas pelo Estado do ponto de vista da liberdade econômica a concessão de subsídios para determinadas atividades econômicas, especialmente à agricultura, o controle da produção, controle de preços e salários ou de valor de aluguéis, salários mínimos legais, programas de habitação, programas de seguro e previdência compulsórios, entre muitas outras políticas públicas de intervenção, regulamentação e controle⁹¹.

No que se refere ao sistema de seguro social, com efeito, a crítica neoliberal desenvolve-se sobre três elementos, quais sejam, o seu caráter público, o seu caráter compulsório e o seu caráter redistributivo⁹². Em primeiro lugar, pergunta-se que justificativa haveria para a nacionalização do sistema previdenciário, por que não delegar essa função às companhias privadas, ou pelo menos permitir sistemas alternativos de seguro? Se o Estado é capaz de oferecer serviços melhores e mais baratos que os competidores privados, não tem nada a temer destes; por outro lado, se não for capaz, então o bem-estar dos cidadãos só tem a ganhar com a alternativa do mercado. O caráter necessariamente público do sistema previdenciário não se justifica, portanto, nem pelos princípios liberais, nem mesmo pelos próprios princípios de bem-estar em que está assentado.

Os mesmos argumentos podem ser reproduzidos na crítica do caráter compulsório da contribuição para a previdência pública. Ao não permitir aos indivíduos a escolha pelo plano de previdência que mais lhe agrada, priva-o de parte considerável de sua renda, obrigando-o a utilizá-la para propósito determinado que não deseja e, principalmente, não escolheu, mas que constitui obrigação imposta pelo Estado como se este pudesse ou soubesse mais que o próprio indivíduo no tocante às precauções que convém tomar em relação ao seu futuro e sua velhice, numa espécie de paternalismo deplorável de um estado que trata os cidadãos como filhos

⁹¹ FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. op. cit. p. 39-41.

incapazes. No mais, isso só contribui para a expansão de uma ineficiente e dispendiosa burocracia cuja tendência é avançar progressivamente sobre outras áreas da vida privada.

Por fim, em relação à suposta redistribuição de renda operada pelos benefícios, pensões e aposentarias do sistema de seguro social público, se é que ocorre, obedece a um padrão perverso, imoral e arbitrário. O sistema previdenciário, ao oferecer benefícios em caráter universal, pela simples condição de cidadão, independentemente de um volume mínimo prévio de contribuições ou do tempo de serviço do beneficiado, da sua situação econômica, mas somente da sua idade, penaliza aqueles que ingressam jovens no mercado de trabalho e que tem o desconto previdenciário efetuado na folha de pagamento por toda sua vida econômica ativa, além do que o caráter universal limita os benefícios em valores muito baixos. Some-se a isso a caráter normalmente deficitário do sistema previdenciário público, necessitando normalmente ser subsidiado com receita proveniente de impostos. Segundo Friedman, são arbitrárias e, conseqüentemente, injustificáveis tanto a redistribuição de renda da população ativa jovem para os idosos inativos, quanto a redistribuição do conjunto da sociedade para os beneficiários do programa, através dos subsídios. No termo das contas o sistema de seguro social com benefícios universais erra o alvo: com seus benefícios igualitários e independente de rendas, não favorece as classes mais baixas, mas principalmente as classes médias e a burocracia que de forma auto-referente promove sua própria expansão sobre tais políticas⁹³.

De um modo geral, de acordo com a teoria neoliberal, o financiamento de programas sociais e de redistribuição mediante receita pública acarretou uma crise financeira do Estado, pelo aumento progressivo e crônico do déficit público, a estagflação e o desemprego. Assim, por exemplo, as políticas de salário-mínimo, de seguro-desemprego, e, é claro, o mesmo sistema de previdência de cobertura universal, pelo processo de desmercadorização que desencadeia, torna custosa a força de trabalho que, ao contrário do que pensam os socialistas, não favorece os trabalhadores mas os prejudica, em virtude do desemprego de longa duração que sempre o acompanha.

Assim, o diagnóstico neoliberal da crise do Estado de Bem-Estar Social avança basicamente em torno de duas questões fundamentais. Sob um primeiro aspecto, encontra-se traduzida numa crise fiscal e financeira, haja vista que a expansão descontrolada dos gastos com políticas sociais em resposta a demandas crescentes e não selecionadas da sociedade

⁹² FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. op. cit. p. 165-6.

civil, orientada por uma concepção distorcida de democracia, provoca déficits públicos e desequilíbrios orçamentários crônicos, gerando inflação que mina as bases do crescimento econômico, acarretando mais desemprego, incrementando os gastos com seguro social e assim sucessivamente numa espiral recessiva⁹⁴. Por outro lado, a continuidade do financiamento dos programas sociais exige constantes aumentos de receitas, que não podem ser obtidos senão a custa de elevação da carga tributária o que produz dois efeitos perniciosos: (1) reduz a poupança do setor privado e, conseqüentemente, sua capacidade de investimento; e (2) o volume das contribuições e descontos obrigatórios assumidos pelos empregadores provocam elevação dos custos salariais e aumento do custo de produção com reflexo sobre o preço final da mercadoria, diminuindo a competitividade internacional da empresa, além de ser fonte inflacionária por impulsionar uma espiral crescente de preços/salários. Por fim, a extensão das atividades do Estado significa uma maior burocracia e um número maior de servidores públicos que não produzem, mas dissipam riqueza⁹⁵.

Noutro plano de análise, o neoliberalismo sustenta que o processo de desmercadorização da mão-de-obra promovido pelos programas sociais, especialmente os de caráter mais igualitário e universalista, tende a desestimular o trabalho e a competitividade, rebaixando os índices de produtividade. Ora, a pujança do capitalismo, sua capacidade para a inovação, a acumulação e o crescimento decorre de seus corolários indispensáveis de livre concorrência e de responsabilidade pelo risco, donde se segue que seu regular funcionamento depende de um constante incentivo ao trabalho e ao investimento. Desse modo, programas amplos de seguro-desemprego, aposentadoria, pensões e outras formas de vida exteriores ao mercado e livres de toda insegurança social, acabam por tornar o trabalho pouco atrativo e opcional, além de gerar dependência em relação às políticas públicas. Estas dependem de uma progressiva tributação sobre a renda e o capital, o que desestimula, por sua vez, o investimento, conduzindo freqüentemente ao desemprego. Existe, pois, um *trade-off* entre eficiência e crescimento econômico e universalismo na proteção social⁹⁶.

A proposta neoliberal para gestão da crise envolve, como já foi dito, um retorno às leis do mercado, à ortodoxia econômica e à austeridade do orçamento público. O Estado mínimo,

⁹³ FRIEDMAN, Milton. op. cit. p. 166 a 171.

⁹⁴ DRAIBE, Sônia M. "As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas". In: *Revista da USP – Dossiê Neoliberalismo*. n.17, março/abril/maio de 1993. p. 90.

⁹⁵ DRAIBE, Sônia M. e HENRIQUE, Wilnês. "Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n. 6, vol 3, fev. de 1988. p. 57.

⁹⁶ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do Welfare State na nova ordem mundial". op. cit. p. 74.

proposto pelo neoliberalismo é forte na sua capacidade de gerir a massa monetária, no controle da moeda e na regulamentação dos mercados; forte para romper com o poder dos sindicatos ou outras mobilizações de classes, para selecionar demandas compatíveis com a liberdade econômica, mas avaro nas políticas sociais, nas intervenções econômicas, na produção de bens ou serviços, os quais remete aos agentes do mercado. Para tanto, uma certa desigualdade é natural e salutar para estimular a competição, dinamizar as forças produtivas, incentivar os agentes econômicos no sentido do crescimento. Faz-se mister taxas controladas de desemprego a fim de restituir aquele exército de reserva que irá diluir o poder de negociação dos sindicatos. Outrossim reformas fiscais que estimulem e não punam a produtividade são imprescindíveis. Uma vez que a estabilidade monetária seja assegurada e a economia tornada confiável aos investidores, os incentivos à produção restabelecidos e o Estado recuado de sua hipertrofia e livre da herança keynesiana, a sociedade estaria pronta para retomar seu crescimento⁹⁷.

As idéias neoliberais já amadurecidas durante os anos setenta foram postas em prática no final desta década e no começo da década de oitenta, quando na Inglaterra elegeu-se em 1979 o governo Thatcher, engajado politicamente em pôr em prática o estatuto de reformas neoliberais. A essa experiência pioneira de governo neoliberal seguiram-se outras em vários países segundo uma tendência aparentemente irresistível de guinar à direita. Assim, nos Estados Unidos, foi eleito em 1980 o governo Reagan. Na Alemanha, Kohl elegeu-se sob o mesmo compromisso teórico e mesmo a Suécia, exemplo de um *Welfare State* bem sucedido, baseado sobre uma forte coalizão política com liderança indisputada do partido social-democrata, teve seu consenso de base desgastado e uma coalizão de direita também assumiu o controle do governo. Os anos oitenta assistiram, com efeito, a um triunfo inconstestado e que ninguém até então considerou possível do ideário do neoliberalismo⁹⁸. Não cabe aqui descer a detalhes acerca das políticas desenvolvidas pelos governos neoliberais nos diversos países em que eles se elegeram. Basta registrar que o pioneiro modelo inglês foi igualmente o mais radical de todos, cuja ênfase incidiu sobre o controle na emissão de moeda, na elevação das taxas de juros, no corte de gastos sociais, na liberação do câmbio, na manutenção de níveis consideráveis de desemprego, na criação de uma legislação anti-sindical, no recuo da tributação sobre altos rendimentos e num amplo programa de privatização⁹⁹. Já nos Estados

⁹⁷ ANDERSON, Perry. op. cit. p. 11.

⁹⁸ idem. p. 11-2.

⁹⁹ idem. p. 12.

Unidos, a fórmula foi bem outra. Embora o governo Reagan tenha promovido um intenso corte nos gastos sociais, num Estado que já era conservador e residual em matéria de políticas de bem-estar, isso não significou uma diminuição dos gastos públicos globais, senão que, pelo contrário, o déficit público foi o maior da história dos governos americanos. O que sucedeu não foi um corte de gastos, nem uma diminuição do volume do setor público e sim o seu redirecionamento para a indústria bélica. Reagan estimulou a demanda em gastos com programas militares e não sociais¹⁰⁰. Esse “keynesianismo militarista”, como ficou conhecido, tinha por objetivo agravar pela corrida armamentista a crise econômica na União Soviética e só foi possível graças ao peso da economia americana, fundamental para a recuperação das demais economias capitalistas avançadas¹⁰¹. Por fim, na Europa continental, assistiu-se a uma versão abrandada de neoliberalismo, seja em virtude da influência católica, seja em virtude da tradição corporativa das classes sociais, seja em virtude da eleição, na década de setenta, de governos de esquerda nos países do sul, como Mitterrand na França, Mario Soares em Portugal, Craxi na Itália, etc., e que somente na década de oitenta foram obrigados a abandonar suas políticas de pleno emprego e de proteção social em favor de uma maior estabilidade monetária e controle do orçamento¹⁰².

As experiências de reformas neoliberais na Europa ocidental e nos Estados Unidos serviram de influência para a reestruturação econômica e política dos países do leste europeu após a queda do regime socialista entre 1989 e 1991. As lideranças políticas da Europa oriental — na Rússia, na Polônia, na República Tcheca — seguiram à risca a receita neoliberal de Hayek e Friedman, promovendo reformas ainda mais radicais de desregulamentação, privatização, desemprego, estratificação e polarização sociais que seus novos parceiros do ocidente. Com efeito, como preço pago pelo saneamento da economia e a implementação dos princípios do mercado até então inexistentes, as repúblicas do leste experimentaram uma desigualdade e um empobrecimento da maioria da população realmente vertiginosas¹⁰³. Por fim, a América Latina tornou-se o palco de novas e sistemáticas experiências neoliberais. Abstraído-se da experiência chilena, verdadeiramente pioneira ainda na década de setenta, sob a ditadura de Pinochet, e da Bolívia em 1985, a grande virada neoliberal somente ocorre e se estende de forma generalizada por toda a América Latina no

¹⁰⁰ NAVARRO, Vicente. “Welfare e ‘keynesianismo militarista’ na era Reagan”. Trad. de Isa Mara Lando. *In: Lua Nova: Revista de Ciência e Política*, n. 24, setembro de 1991, p. 204.

¹⁰¹ ANDERSON, Perry. op. cit. p. 12-3.

¹⁰² idem. p. 13-4.

¹⁰³ idem. p. 17-8.

final dos anos oitenta com Salinas no México, em 1988, Carlos Menem na Argentina, em 1989, Fujimori no Peru e Fernando Collor no Brasil, em 1990, entre outros. De um modo geral — e a curto prazo — tais governos levaram a efeito com considerável êxito políticas de controle da inflação, privatização, desregulamentação da economia e desemprego¹⁰⁴.

No que se refere ao impacto econômico e social dos programas de ajustamento estrutural levados a efeito pelos governos neoliberais, constata-se que o panorama é desalentador. Não obstante o neoliberalismo tenha obtido inegável êxito nas suas prioridades mais imediatas de controle da inflação, elevação dos índices de lucro, no crescimento das taxas de desemprego e de desigualdade social, considerados salutares e necessários para a retomada do crescimento e como estímulo ao trabalho e ao investimento, a repercussão de tais medidas sobre o crescimento econômico foi decepcionante, não se registrando nenhuma melhora significativa assim nos países da OCDE, como na América Latina¹⁰⁵. Com efeito, a promessa liberal de recuperar, mediante os ajustes que propunha, os índices de crescimento da economia vigentes antes da crise da década de setenta não foi cumprida. Várias razões explicam o fracasso do neoliberalismo em superar a crise do Estado.

Cumprido salientar, primeiramente, que a elevação dos lucros não conduziu a uma intensificação nos investimentos, nem a um aumento da poupança privada, conforme supunha a teoria neoclássica, senão que converteu-se em capital especulativo e não produtivo, devido à própria globalização do capital financeiro a que as reformas deveriam responder. Em virtude disso, os programas de ajuste estrutural baseados na estabilidade monetária e na construção de confiança perante os investidores internacionais (*confidence building*) orientam-se segundo uma lógica que favorece esse capital parasitário e volátil, ao invés da poupança e do investimento¹⁰⁶. Nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, o programa de ajuste estrutural visando a construção de confiança perante o capital internacional acarretou ciclos particularmente agudos de recessão econômica, haja vista a necessidade de assegurar a continuidade do serviço da dívida externa como prova de confiabilidade. A afluência maciça de capital internacional, por sua vez, acaba corroendo as forças do setor produtivo nacional, conduzindo à internacionalização da economia, prejudicando o

¹⁰⁴ ANDERSON, Perry. op. cit. p. 19-21.

¹⁰⁵ idem. p. 15-6.

¹⁰⁶ LAURELL, Asa Cristina. "Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina". Trad. de Gabriel Cohn. In: Lua nova: revista de cultura e política. n. 45, 1998. p. 189.

investimento produtivo no mercado doméstico, mormente em face de taxas progressivamente elevadas de juros¹⁰⁷.

Por outro lado, o objetivo de redução dos gastos do setor público aconteceu somente em termos relativos, não em termos absolutos, que aumentou relativamente à proporção do produto nacional bruto consumido pelo Estado, de 46% para 48% do produto nacional médio dos países da OCDE, durante os anos 80¹⁰⁸. A exceção é o Reino Unido, cuja proporção do produto nacional bruto alocado pelo Estado caiu de 41% em 1978 para 39% em 1989, mas ainda assim os gastos estatais em termos reais subiram de 137 para 153 bilhões de libras, um aumento de 11%¹⁰⁹. Esse paradoxo é explicado tomando-se em linha de conta que o aumento do desemprego exigiu mais dispêndios com seguridade social, ainda que atuando residual e assistencialmente. De resto, a privatização dos sistemas de seguro social ou o estímulo ao desenvolvimento de planos privados alternativos de previdência não se revelaram soluções reais para o alívio das contas públicas. Em primeiro lugar, e conforme atestam as experiências nos Estados Unidos e no Chile, a manutenção de planos privados competitivos com os do setor público dependem de taxas de concessão favoráveis, vale dizer, subsídio público; em segundo lugar, os planos de bem-estar e seguro social privados também impõem encargos trabalhistas altos e o ônus sobre o lucro dos empregadores que havia saído pela porta, retorna pela janela. Do mesmo modo, fundos de pensão corporativos, ocupacionalmente diferenciados, implicam a mesma rigidez e estão sujeitos aos mesmos problemas de financiamento da rede de seguro social pública¹¹⁰.

No que tange às políticas neoliberais de desregulamentação das relações trabalhistas, seus resultados alcançados no combate eficaz do desemprego não são menos problemáticos. Sendo o objetivo declarado dessas medidas a distribuição regressiva de renda, isto é, a redistribuição da riqueza em benefício do capital — e talvez fosse mais correto denominar de reacumulação — o resultado obtido consistiu no aumento dramático dos contingentes de pobreza e o aprofundamento da estratificação social. Com efeito, a desregulamentação operou-se à base da redução dos salários, da ampliação do número de trabalhadores temporários em alta rotatividade, das jornadas impostas de meio-período, tudo isso sob um pano de fundo de um aumento da produtividade, o que significa uma maior apropriação do

¹⁰⁷ LAURELL, Asa Cristina. op. cit. p. 189.

¹⁰⁸ ANDERSON, Perry. op. cit. p. 16.

¹⁰⁹ TAYLOR-GOUBY, Peter. "Welfare, hierarquia e a 'nova direita' na era Thatcher". Trad. de Isa Mara Lando. In: *Lua Nova: Revista de Ciência e Política*. n. 24, setembro de 1991. p. 172.

¹¹⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial". op. cit. p. 81.

excedente por parte do capital, vale dizer, precisamente uma maior acumulação às custas de desigualdade social e miséria em níveis abissais¹¹¹. Assim, a política norte-americana de combate ao desemprego apenas logrou êxito graças à alta rotatividade de trabalhadores em regime de emprego temporário e à redução drástica nos níveis salariais, lançando a maior parte deles para abaixo da linha de pobreza, fato esse que potencialmente representa um risco de sobrecarga ainda maior para o Estado nos gastos com assistência social e saúde¹¹². Por conseguinte, a flexibilização das relações de trabalho, a despeito de seu relativo sucesso no combate ao desemprego generalizado, pagou por ele um preço demasiado alto, ao acarretar uma polarização social entre aqueles trabalhadores altamente especializados e qualificados tecnicamente e um novo proletariado cronicamente empobrecido ou refugiado na economia informal, uns e outros aprisionados numa armadilha de miséria.

Na verdade, é possível identificar no interior da teoria neoliberal dois momentos sucessivos, coincidentes com o movimento real das economias capitalistas avançadas nessas últimas duas décadas e meia. Desde a segunda metade dos anos setenta até fins dos anos oitenta assiste-se a um momento crítico e meramente negativo do neoliberalismo, no qual ele opera a desconstrução do Estado de Bem-Estar denunciando a crise financeiro-fiscal que o acomete e o esgotado padrão de intervenção nas esferas econômica e social que orientou seu desenvolvimento no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Correspondeu ao período mais contundente de crise e suas propostas resumiram-se basicamente à redução do tamanho do setor público, aos cortes com o gasto social com vistas à retomada do controle orçamentário, a desregulamentação e abertura da economia ao capital internacional, à estabilidade monetária, à reforma tributária para desonerar o capital e à privatização. O conjunto dessas propostas tem por objetivo romper o poder de mobilização da classe trabalhadora logrando aliviar o sistema político do volume crescente de demandas sociais que exigiam maior intervenção, delimitando, ainda que de forma negativa — através das atividades com as quais o Estado não deve se envolver — o núcleo essencial das políticas públicas¹¹³.

A diminuição do tamanho do Estado através das reformas fiscais administrativas e previdenciárias operaram-se à base do recuo dos direitos sociais, em especial aqueles oferecidos em caráter universal, substituídos por serviços seletivos de natureza assistencial

¹¹¹ LAURELL, Asa Cristina. op. cit. p. 190.

¹¹² ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial". op. cit. p. 81.

¹¹³ DRAIBE, Sônia M. op. cit. p. 92.

somente, vale dizer, voltados para o auxílio à miséria e à indigência, repetindo os argumentos de Friedman de que benefícios sociais de cobertura excessivamente ampla e pensões generosas sobrecarregam o Estado, encarecem artificialmente a mão-de-obra e desestimulam o trabalho e a competição. Assim, convém que os programas sociais sejam residuais, de auxílio apenas àqueles comprovadamente carentes. Isso já seria suficiente para o Estado lograr a neutralização das externalidades do mercado, a igualdade de oportunidade a todos, o alívio à desigualdade social, legitimando-se perante a sociedade como preocupado com o bem-estar, mas sem comprometer o equilíbrio das finanças públicas, nem sobrecarregar o capital. Além disso, a manutenção de políticas públicas de educação, saúde e infra-estrutura fazem parte da agenda neo-liberal, não apenas em virtude da ideologia propriamente liberal de equalização dos pontos de partida sociais, mas também porque se trata de condição necessária para a reprodução do próprio capital e das relações de produção, em face do avanço das forças produtivas trazido pelas inovações tecnológicas que exigem mão-de-obra cada vez mais qualificada e especializada. Já no que se refere ao saneamento da miséria, cumpre assinalar que há outrossim razões de ordem econômica para o seu controle, principalmente no contexto de países em desenvolvimento como na América Latina. Com efeito, nesses países a exclusão social constitui entrave não apenas ao crescimento e modernização econômica, senão que compromete inclusive a própria estabilidade política dos governos, isto é, a governabilidade¹¹⁴.

Num segundo momento, após uma definição mais ou menos consensual das áreas de atuação defesas ao Estado e que devem ser reguladas pelo mercado, trata-se de bem gerenciar aquilo que sobrou, ou seja, aquilo que na ideologia liberal constitui o núcleo, a essência da atividade estatal. A partir desse deslocamento teórico no interior do neoliberalismo — de um momento crítico e negativo de desconstrução para um momento positivo de reconstrução da esfera pública — correspondente ao final da década de oitenta, percebem-se os efeitos positivos, as oportunidades e os desafios trazidos pelas novas tecnologias de transporte e comunicação para as economias nacionais, e tenta-se elaborar instrumentos institucionais adaptados à nova ordem de coisas. Nesse contexto é que se inserem as reformas estruturais visando aprimorar a capacidade organizacional e de gestão do Estado, sua eficiência e competitividade¹¹⁵.

¹¹⁴ DRAIBE, Sônia M. op. cit. p. 93.

¹¹⁵ idem. p. 94.

Surtem então novos modelos de administração pública que pretendem superar a forma tradicional de estruturar programas sociais, substituindo a centralização, hierarquização e universalidade típicos do serviço público burocrático, pela descentralização, focalização e participação popular. A descentralização é defendida como requisito de eficiência na prestação de direitos sociais, eis que aproxima a administração pública do problema, ou mais precisamente dos usuários do serviço, os clientes ou consumidores do sistema, assim considerados, bem ainda dos entes privados locais interessados em trabalhar em cooperação com o Estado. A focalização, por sua vez, consiste na definição de públicos-alvos para o direcionamento e distribuição do gasto social, substituindo o princípio universalista do *Welfare State* por programas residuais e seletivos segundo critérios de maior carência ou urgência. Nas áreas de saúde e de seguro social, seu principal efeito é a estratificação na qualidade e no acesso aos serviços, mediante a definição de planos diferenciados em relação aos prêmios e coberturas conforme o volume de contribuição do beneficiado ou segurado, com ou sem um plano mínimo, a par da polarização que provoca entre aqueles que têm condições econômicas para procurar serviços de maior qualidade no mercado e aqueles que dependem da rede pública¹¹⁶. Por fim, a idéia neoconservadora de participação ou parcerias entre Estado e sociedade civil envolve, de um lado, programas de privatização das empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado, já que é a cargo deste que tais atividades devem ficar. Com efeito, trata-se de uma medida essencial para sanear a crise fiscal do Estado, para promover a racionalidade e a eficiência administrativas e para prevenir que grupos econômicos se utilizem do aparelho e da burocracia estatais para obter oportunidades de negócios e fontes de contratação e renda (*rent-seeking*). De outro lado, essas parcerias devem se dar através do redirecionamento das demandas da sociedade civil para o tecido institucional da própria sociedade civil, para aquele setor chamado de público não-estatal, ou privado não-lucrativo, constituído de associações sem fins lucrativos e organizações não-governamentais e comunitárias que seriam financiadas a fundo perdido pelo Estado em troca do desempenho de metas preestabelecidas para cuja consecução gozariam da mais ampla flexibilidade e autonomia organizacional. Tudo isso sob fiscalização dos órgãos estatais reguladores atuando mais uma vez subsidiária e residualmente. Essas novas parcerias seriam

¹¹⁶ LAURELL, Asa Cristina. op. cit. p. 198.

celebradas para aquelas atividades correspondentes aos direitos sociais, vale dizer, saúde, educação, pesquisa científica, etc¹¹⁷.

A teoria neoclássica, considerada no conjunto de seus dois momentos, embora não consolide um corpo doutrinário unitário e coerente, muito menos original, mas antes um discurso e uma receita pragmática de reformas orientadas segundo a ortodoxia econômica¹¹⁸, sua força e influência persistem com impressionante vitalidade, talvez explicada pela ausência de uma alternativa progressista ao mesmo tempo realista e inovadora.

No entanto, não obstante as mazelas e danos ao bem-estar social provocados pela avalanche teórica neoconservadora, as experiências de reformas empreendidas nos diversos países sob sua orientação serviram para evidenciar uma circunstância que já não mais pode ser ignorada, nem tampouco, ao que tudo indica, contornada: a existência de um *trade-off* aparentemente universal entre igualdade social e pleno emprego¹¹⁹. Aqueles *Welfare States* de caráter universalista e que se esforçaram por manter essa orientação, como é o caso do modelo escandinavo, tornaram a mão-de-obra cara pelo volume de direitos trabalhistas indisponíveis, o que conduziu freqüentemente à falta de competitividade do Estado e das forças produtivas nacionais frente a um mercado cada vez mais integrado e globalizado, donde se seguiu estagnação e índices consideravelmente altos de desemprego, desgastando a base de legitimação dos Estados com prejuízos para sua governabilidade. Por outro lado, a opção por políticas sociais liberais, de cunho assistencial e residual, pode tornar a economia mais competitiva internacionalmente, combater o desemprego e a inflação e retomar o crescimento; porém tais resultados positivos não são obtidos impunemente: paga-se com a desigualdade e a estratificação sociais e com o aumento dramático da miséria. A inclinação dos Estados por um ou por outro dos caminhos vai depender não só de sua suscetibilidade às forças econômicas transnacionais, mas também da solidez de suas instituições internas. Instituições fracas e desgastadas são menos capazes de resistir ao apelo do capital internacional; todavia a mobilização das classes sociais e o fortalecimento das estruturas de negociação coletiva, consenso e coalizão entre elas permitem a construção de projetos alternativos de desenvolvimento com que o Estado conseguirá preservar sua autonomia e capacidade de planejamento econômico a despeito do processo de globalização¹²⁰. Trata-se de encontrar em cada país, conforme sua posição no cenário mundial, vale dizer, de acordo com

¹¹⁷ DRAIBE, Sônia M. op. cit. p. 97-9.

¹¹⁸ idem. 86-8.

¹¹⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial". op. cit. p. 104-6.

sua proximidade ou distância relativamente ao centro da economia global, o desenho institucional ótimo, o perfeito equilíbrio entre o elemento nacional e o elemento internacional do desenvolvimento, com vistas à progressiva igualdade e autonomia¹²¹.

1.3.2 A crise do Estado de Bem-Estar como crise de legitimação

Esta perspectiva parte da descrição do Estado de Bem-Estar esboçada no item 1.2.3. Como já foi dito, o Estado desempenharia um papel imprescindível na reprodução do capitalismo, satisfazendo suas necessidades de acumulação e legitimação. No capitalismo liberal, a representação do mercado pela ideologia burguesa como um espaço neutro e impessoal onde o sucesso e o fracasso econômico eram explicados do ponto de vista do esforço individual, ou quando muito da sorte, e não pelos mecanismos sistêmicos de exploração, as funções de legitimação desenvolviam-se sem maiores problemas. Por outro lado, enquanto os mercados permaneceram competitivos, constituídos por uma pluralidade de pequenos produtores, ou, no máximo, enquanto as empresas capitalistas, posto que grandes, ainda competiam entre si, sem utilizar práticas oligopolistas e de cartelização a fim de dominar o mercado, em suma, enquanto o sistema de preços, a oferta e a demanda puderam determinar-se sem que nenhum agente econômico pudesse controlá-lo diretamente, a função de acumulação constante e progressiva de capital pôde ser satisfeita sem ajuda do Estado.

O Estado de Bem-Estar surge no momento em que a estrutura oligopolista do mercado põe fim ao capitalismo competitivo, prejudicando as condições de acumulação de capital, conduzindo a crises de superprodução. Por imperativos do sistema econômico, portanto, o aparelho do Estado — a administração pública — é conduzido à regulação de todo o ciclo econômico, mediante o planejamento racional visando assegurar as condições de utilização do capital acumulado¹²². A tendência do capitalismo, já detectada por Marx, de acarretar crises periódicas em sua própria dinâmica é compensada e prevenida através de políticas públicas.

Várias conseqüências advêm a partir daí. Em primeiro lugar, na medida em que o Estado precisa intervir para obviar os “hiatos funcionais” do capitalismo, ele politiza as relações econômicas, substituindo as relações de troca de equivalentes por relações de poder

¹²⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. “O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial”. op. cit. p. 77-8.

¹²¹ VACCA, Giuseppe. “Estado e mercado, público e privado”. Trad. de Nércia Justum. In: Lua nova: revista de cultura e política, n. 24, setembro de 1991. p. 162-4.

político. A repolitização das relações de produção produz uma crescente necessidade de legitimação. Com efeito, se no capitalismo liberal as desigualdades sociais poderiam ser justificadas a partir do desempenho individual ou do acaso, uma vez que as regras do mercado são “neutras” e “impessoais”, agora o funcionamento da economia passa a depender de decisões administrativas e políticas que não são mais anônimas: o povo pode encontrar culpados pela miséria e agir politicamente contra eles¹²³. Conseqüentemente, as crises econômicas acabam traduzindo-se em crises políticas, na forma de uma crise de legitimação. O Estado pré-capitalista, marcado pelo eudemonismo da teoria mercantilista, também necessitava de legitimação já que o sistema político estava acoplado ao sistema econômico, mas para isso havia todo um conjunto de sagradas tradições. Todavia, exatamente essas tradições foram minadas com o desenvolvimento do capitalismo, secularizando e introduzindo a racionalidade instrumental em todas as dimensões da existência humana. A intervenção estatal, o controle político da economia, deve ser justificado pela eficiência e pela racionalidade. No entanto, em relação a esse problema, há uma série de questões não devidamente esclarecidas. Ninguém sabe ao certo se o Estado pode intervir eficientemente no mercado, isto é: que razões levariam a crer que o planejamento político da economia pelo Estado é superior à coordenação promovida pelo mercado? Que razões levam a crer que a racionalidade do Estado é superior à do mercado, ou, pelo contrário, se os defeitos do mercado não são menos piores que os do Estado? Ainda que se possa responder positivamente em favor da possibilidade do Estado desempenhar um papel construtivo na complementação e correção dos mercados, sob que condições isso aconteceria? Em que medida a intervenção política é benéfica? Quais são os critérios, as condições para uma intervenção estatal eficiente?

Estes questionamentos sem resposta impedem que o Estado de Bem-Estar supere de uma vez por todas seus problemas de legitimação. Por isso, de tempos em tempos, os governos vão se ver com as urnas. Com efeitos, ainda que a atividade administrativa seja desvinculada da atividade propriamente política — a neutralidade da burocracia é o correspondente administrativo da neutralidade do mercado — e ainda que a democracia seja formal, reativa, episódica (todos os seus instrumentos se reduzem basicamente ao voto exercido em intervalos relativamente longos) e de baixa participação, nada disso impede a fragilização do Estado relativamente aos interesses. De acordo com Habermas, no contexto de

¹²² HABERMAS, Jürgen. Crise de legitimação no capitalismo tardio. op. cit. p. 49.

uma esfera pública despolitizada o sistema como tal dificilmente é questionado, de sorte que os requisitos de legitimação são residuais: em primeiro lugar o “*privatismo cívico*”, o incentivo à abstinência política, de modo que o vida não econômica seja canalizada para o lazer e o consumo, preferencialmente à política; em segundo lugar, as teorias do elitismo democrático, como a de Joseph Schumpeter e de Max Weber, ou as teorias sistêmicas tecnocráticas, cuja referência é Parsons e Luhmann, que justificam a gerência silenciosa do Estado, onde o papel da população é aclamativo ou, no máximo, reativo, mas jamais, ou raramente, participativo¹²⁴.

Assim, as estruturas do capitalismo avançado, incluídas as políticas públicas de desenvolvimento, de distribuição e de proteção social, podem ser compreendidas como atividades funcionais para a solução do problema de legitimidade do capitalismo. O Estado de Bem-Estar desenvolve-se como um gerente de uma crise em permanente estado de latência. É um administrador da legitimidade. No entanto, não se trata de uma gerência livre de atritos: as necessidades de acumulação não raro conflitam com a necessidade de legitimação. O Estado é chamado, mais uma vez, a administrar politicamente essa tensão. Com efeito, a determinação de preços a partir de acordos entre oligopólios, que substituiu o sistema da livre competição no capitalismo liberal, tem o seu correspondente na estrutura salarial, determinada também ao modo político, ou quase político, através de negociações entre empregados e empregadores, substituindo a lei do valor vigente também na fase anterior do capitalismo. A oferta de trabalho também se torna um oligopólio (cuja expressão é o sindicato), recebendo em virtude disso um “preço político” com o que pode barganhar melhorias efetivas da condição social dos trabalhadores¹²⁵.

Habermas relaciona alguns fatores de crise que resultam da relação entre acumulação e legitimação, inicialmente virtuosa, enquanto a produtividade e os salários puderam apresentar altos índices de crescimento. No entanto, essa relação caminhou para um *trade off*, com as seguintes conseqüências: (1) desenvolvimentos díspares ou agudização de disputas salariais dentro do setor público; (2) inflação permanente, com a distribuição da renda líquida em prejuízo de trabalhadores não organizados ou grupos sociais excluídos; (3) crise permanente nas contas públicas, ao lado da pauperização dos serviços públicos, polarizando-se em relação

¹²³ PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no capitalismo*. op. cit. p. 102.

¹²⁴ HABERMAS, Jürgen. *Crise de legitimação no capitalismo tardio*. op. cit. p. 51-2.

¹²⁵ *idem*. op. cit. p. 53.

aos oferecidos pelo mercado; (4) desenvolvimentos econômicos desproporcionais, tanto em nível setorial (em detrimento da agricultura), quanto em nível regional¹²⁶.

Assim, Habermas acredita que no capitalismo avançado, aquele do Estado de Bem-Estar, as sucessivas crises econômicas, cuja tendência encontra-se inscrita em sua dinâmica imanente, deslocaram-se *parcialmente* para o plano político, ou na forma de crises de legitimação, ou na forma de crise de racionalidade administrativa; ou para o plano sócio-cultural, na forma de crise de motivação¹²⁷. Na medida em que o capitalismo deixado à própria sorte é incapaz de reproduzir as condições garantidoras da competição, que por sua vez serve de base ao processo de acumulação, tais condições requerem um Estado que, para falar como Poulantzas, reconcilie o capital consigo mesmo, promovendo a unidade dos interesses individuais e contrapostos dos capitalistas com o interesse geral na continuidade do sistema, é dizer, da exploração e extração de mais-valia. Por outro lado, também a função de integração social e de legitimidade não pode ser promovida pelo mercado, nem através das tradições pré-capitalistas, mas é assumida por uma administração pública legitimada sobre sua eficiência e racionalidade. O conjunto de atividades governamentais engajadas no processo de continuidade do sistema e de solucionar com meios políticos as contradições do modelo econômico é extensa, variada e aberta. Inclui, primeiramente, a garantia da ordem jurídica, do direito privado, da propriedade e dos contratos. Em seguida vem a correção de externalidades do mercado relativamente aos seus próprios fundamentos, legislação anti-truste, política de estabilidade monetária, políticas de desenvolvimento, de exportação, etc. Além disso, o Estado alivia o capital de parte significativa dos custos de sua reprodução, através do sistema educacional, de saúde, previdenciário, da legislação trabalhista, evidenciado por Offe. Enfim, o Estado mantém políticas compensatórias para grupos sociais menos favorecidos, função esta diretamente relacionada à legitimidade, tais como seguro-desemprego, pensões em caso de doença, invalidez ou acidente de trabalho, subsídios para determinadas atividades econômicas, em especial à agricultura¹²⁸.

As crises econômicas cíclicas do capitalismo são agora deslocadas para o nível político e se refletem inicialmente na forma de uma crise de racionalidade. O ciclo da crise é substituído pela inflação e pelo déficit público, traduzindo-se em crise fiscal, analisada em

¹²⁶ HABERMAS, Jürgen. Crise de legitimação no capitalismo tardio. op. cit. p. 53-4.

¹²⁷ idem. p. 64.

¹²⁸ idem. p. 72-3.

detalhes por O'Connor¹²⁹. O orçamento público torna-se progressivamente sobrecarregado de demandas, onde é cada vez mais difícil distinguir a forma de intervenção eficiente, acarretando uma crise de racionalidade. Ao mesmo tempo, o processo orçamentário torna-se extremamente suscetível a pressões políticas, de sorte que a impossibilidade financeira de satisfazer todas as demandas gera um déficit cada vez maior de legitimidade. A transposição das tensões econômicas para o plano político trouxe consigo o princípio da escassez. Isto é, o excedente socializado em proporção cada vez maior e mobilizado para o desempenho das tarefas da administração permanece ainda sempre muito curto para atender a todas as demandas sociais. A administração da legitimidade pelo Estado de Bem-Estar torna-se cada vez mais complicada e deficitária.

Noutro plano, o desenvolvimento independente do processo de formação de demandas, que tem início no sistema sócio-cultural, desafia as estruturas administrativas de satisfação de interesses. A crise de legitimação ocorre, assim, não apenas quando as demandas crescem em proporção maior do que a quantidade de valor disponível, mas também quando as expectativas não possam ser satisfeitas no contexto da administração. Com efeito, o sistema administrativo não pode pretender controlar nem direcionar completamente o surgimento das expectativas sociais que desafiam sua capacidade de legitimar-se. O Estado apenas pode satisfazer expectativas que possam encontrar alguma tradução econômica, passíveis de serem satisfeitas através de recompensas ou de transferências de renda¹³⁰. No entanto, demandas por valores universalistas e não materiais, relacionadas não com a situação econômica mas com “*as gramáticas da forma de vida*”, não encontram resposta aceitável mediante políticas públicas de redistribuição. Aqui a crise de legitimação torna-se uma crise de motivação, isto é, uma discrepância qualitativa entre o padrão de atuação do Estado e as expectativas sociais e culturais, entre aquilo que o Estado pode oferecer e aquilo que se espera dele. Nesse contexto, o produto do sistema sócio-cultural torna-se disfuncional para o Estado¹³¹.

Segundo Habermas, as motivações sócio-culturais funcionais para o capitalismo avançado são em primeiro lugar o “privatismo civil”, entendido como a despolitização geral da existência em nome de preocupações com a carreira pessoal, o lazer e o consumo. Em segundo lugar, a estrutura familiar, as relações de poder e os tabus que lhe caracterizam, resquícios da cultura tradicional pré-burguesa, a autoritarismo paterno, a repressão à

¹²⁹ vide ARRETCHÉ, Marta T. S. “Emergência e desenvolvimento do *Welfare State: teorias explicativas*”. In: *BIB*, n. 39, 1º semestre de 1995. p. 3-40.

¹³⁰ HABERMAS, Jürgen. *Crise de legitimação no capitalismo tardio*. op. cit. p. 96.

sexualidade. Some-se a isso o individualismo possessivo, refratário a formas de solidariedade e intersubjetividade, contra uma ética política efetiva¹³². No entanto, mudanças sociais profundas começam a ocorrer em sociedades complexas erodindo os fundamentos culturais do capitalismo organizado. A liberdade sexual, a igualdade entre os sexos, reivindicações de emancipação frente às formas padronizadas de vida, calcadas no individualismo e no cientificismo utilitarista. O Estado de Bem-Estar, calcado na intervenção administrativa mediante políticas públicas padronizadas e massificadas não mais dão conta do espectro de novos valores.

1.3.3 A crise do Estado de Bem-Estar como crise de solidariedade social

Este terceiro enfoque enfatiza as transformações que atravessam as nações industrializadas nos campos cultural e social e que é a partir delas que se pode compreender melhor a crise do Estado de Bem-Estar, bem assim onde os caminhos para sua superação podem ser encontrados. Existe, de fato, uma crise fiscal e de financiamento do *Welfare State*, causado pela queda dos índices de crescimento econômico dos países capitalistas avançados, situação na qual os gastos com saúde, previdência e programas sociais em geral tendem a aumentar em face de uma receita pública declinante. Não se há negá-lo. No entanto, a análise feita puramente sobre critérios econômicos não permite compreender o que jaz na base do esgotamento do modelo, assim como os remédios neoliberais que opõem de modo encantatório as virtudes do mercado aos vícios do Estado intervencionista também não são suficientes. É no plano das relações sociais que se origina o problema e é lá que ele encontrará a resposta.

Uma das análises mais consistentes acerca da crise e da gestão da crise a partir dos elementos sociais, políticos e culturais da sociedade é a de Pierre Rosanvallon¹³³. Segundo ele, o impasse financeiro em que se encontra o Estado, embora existente e grave, é epifenomenal em relação à estrutura das relações sociais, das classes e dos agentes econômicos. O ritmo de crescimento da despesa com políticas públicas e programas sociais de redistribuição tem sido consideravelmente maior que o da produção nacional, especialmente a

¹³¹ HABERMAS, Jürgen. *Crise de legitimação no capitalismo tardio*. op. cit. p. 98-9.

¹³² *idem*. p. 99-103.

¹³³ ver ROSANVALLON, Pierre. op. cit.

partir do início da década de setenta com o choque do petróleo. A prova disso é que os descontos obrigatórios para financiamento do Estado mantiveram-se estáveis, desde o final da década de 40 até aproximadamente fins dos anos 60, em torno de 35% do produto interno bruto, acompanhando, pois, o crescimento da economia. Entre 1970 e 1990, contudo, os descontos obrigatórios foram açambarcando e consumindo parcelas progressivamente maiores da riqueza nacional até ultrapassar a barreira dos 45% e mesmo dos 50%, perto do que os analistas econômicos consideram como o limite do economicamente suportável¹³⁴. Mas será esse o caso? Haverá efetivamente um limite matemático para a socialização da riqueza numa sociedade capitalista, estabelecida segundo critérios puramente econômicos? Historicamente, constata-se que vários analistas tentaram sem sucesso estabelecer margens além das quais o crescimento das despesas estatais resultaria em colapso. Todas essas margens foram superadas sem aqueles efeitos catastróficos profetizados. Da impossibilidade matemática, ou melhor, puramente economico-financeira, de se estabelecer limites para o crescimento do Estado, Rosanvallon retira a evidência de que a crise do *Welfare State* não pode ser compreendida por esse viés. Se existe mesmo uma crise fiscal do Estado, se faz sentido falar de um impasse financeiro, trata-se não de limites econômicos para o volume das despesas públicas porém do grau de socialização da riqueza que a sociedade está disposta a suportar. Os limites para o crescimento do Estado não são, por conseguinte, decorrentes de uma avaliação exclusivamente do ponto de vista econômico e financeiro, mas são sociais e culturais¹³⁵. Com efeito, teoricamente, sempre há soluções econômicas para a uma crise fiscal: alterações na relação entre salários diretos e salários indiretos, aumento da carga tributária, etc. O problema está não na impossibilidade econômica de tomar tais providências e sim na circunstância de que tais medidas representam, a partir de um determinado limite, uma alteração substancial nas relações entre as classes sociais e entre os agentes econômicos, uma perturbação no equilíbrio social verdadeiramente intolerável. O Estado-Providência, tendo alcançado neste fim de século esses limites, encontra-se diante da necessidade de rever suas finalidades e de formular um novo contrato social, nos moldes daquele pacto político do pós-guerra sobre o qual erigiu-se.

Rosanvallon compreende o Estado de Bem-Estar como uma continuação daquilo que ele denomina Estado protetor clássico, isto é, aquele Estado comprometido com a proteção do indivíduo contra a insegurança, contra as incertezas da vida, cuja construção intelectual

¹³⁴ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 7.

remonta já a Hobbes e Locke¹³⁶. O reconhecimento dos direitos civis, os primeiros a serem reconhecidos, inseriam-se no contexto de proteção dos cidadãos, seja contra ameaças externas ou de seus próprios companheiros contra a sua vida (Hobbes), seja contra o abuso de poder por parte da própria autoridade constituída contra as liberdades e o direito de propriedade (Locke). O salto desse Estado protetor para essa figura mais complexa chamada de Estado-Providência, que postula direitos sociais a par dos civis e políticos, prestações positivas em vez de mera abstinência, dá-se sob o influxo do mesmo princípio de redução das incertezas, na verdade, da sua radicalização e substancialização progressiva. Com efeito, é por dever de coerência que os direitos políticos foram estendidos a todos os cidadãos, e o sufrágio universal, por sua vez, levou adiante o estatuto democrático da igualdade, não apenas jurídica, mas econômica. A evolução do Estado clássico para o Estado Social foi possível graças ao conhecimento estatístico que tornou viável toda a tecnologia do seguro, substituindo a confiança cega, já não mais factível, na mão invisível do mercado, e graças à noção segundo a qual não se poderia falar em proteção social contra a incerteza, a não ser formal e ficticiamente, sem condições mínimas de igualdade de oportunidades econômicas. A noção de igualdade foi assim integrada na idéia de proteção¹³⁷.

A passagem da igualdade meramente jurídica para a igualdade social e econômica gera algumas perplexidades. A igualdade jurídica é perfeitamente definível e alcançável, além, é claro, de ser desejável em todas as suas dimensões, que aliás compreende uma só: a abolição dos privilégios hereditários ou de classe institucionalizados e o estabelecimento de normas gerais e abstratas sem exceções de caráter pessoal. Trata-se do princípio da troca generalizada do capitalismo aplicado ao direito. Não se pode desejar nem pensar mais isonomia jurídica do que isso. O mesmo, porém, não ocorre com a igualdade econômica. Não há limites claros, nem definições precisas para o que seria essa igualdade no contexto de uma sociedade capitalista. Seria a equalização dos pontos de partida, a garantia das necessidades humanas mínimas? Mas mesmo essa noção de “necessidade mínima” é volátil e histórica, não se prestando a definições que a esgotem. A idéia de igualdade tende a ampliar-se progressivamente até o limite da identidade social, a qual, no entanto, todos reconhecem como não desejável. Eis aí, segundo Rosanvallon, o paradoxo do princípio da igualdade perseguido nas democracias e no Estado Social: a igualdade é desejável, mas a identidade

¹³⁵ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 17.

¹³⁶ idem. p. 18.

¹³⁷ idem. p. 22.

não; busca-se ser igual, mas reivindica-se, por outro lado, o direito à diferença. É nesse contexto que, segundo o autor, deve ser compreendida a crise do *Welfare State*. Este encontra-se próximo dos limites culturalmente tolerados de igualdade. A sociedade não está mais disposta a tolerar mais igualdade do que aquela que já foi promovida. A dinâmica do Estado Social repousa na consecução de um programa inesgotável, qual seja, libertar a sociedade da necessidade, ou noutras palavras, buscar a felicidade coletiva, o que reforça a busca da igualdade já que a noção de necessidade apenas faz sentido em face de uma situação de desigualdade que é preciso suprimir¹³⁸. Nesse aspecto, Rosanvallon parece estender a mão à análise de John Logue, para quem o Estado Social foi vitimado pelo seu sucesso, mais do que pelo seu fracasso¹³⁹.

Por conseguinte, o valor igualdade passa a ser questionado. Os grandes saltos evolutivos para o Estado deram-se em situações de convulsão social que ensejou a oportunidade de rever os objetivos da vida em sociedade e de imaginar representações do futuro, construir utopias. Foi assim na Revolução Francesa, relativamente à construção do ideário liberal, orientado pelos valores de liberdade econômica e igualdade jurídica; foi assim na Segunda Guerra Mundial, ocasião de um amplo consenso político em favor da intervenção do Estado na promoção da igualdade material. Em ambas essas ocasiões, as transformações no perfil do Estado vieram acompanhadas de grandes progressos econômicos, políticos e sociais, segundo o julgamento da sociedade. No entanto, chega-se a um momento em que já não se percebe nas constantes ampliações dos programas sociais nenhum progresso significativo, de sorte que a sociedade está deixando de apoiá-las. A inconsistência do conceito de igualdade material fez com que as políticas de redistribuição crescessem sem uma representação de futuro muito clara¹⁴⁰. Não se sabe que objetivos perseguir, que utopia se está construindo. Tudo parece apontar para “o admirável mundo novo”, limite que causou histeria nos neoliberais. Esse crescimento “a frio” das políticas públicas, na ausência de um contrato social de cláusulas muito claras, tornou-as cada vez menos legítimas. O resultado é a fuga para formas de vida que Rosanvallon denomina de subterrâneas, para além da solidariedade estatal, na busca de novas formas de solidariedade; o crescimento irracional e auto-referente da burocracia desvinculada de quaisquer critérios externos de orientação, comprometida na

¹³⁸ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 27 a 31.

¹³⁹ DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. op. cit. p. 64. Apesar de que Rosanvallon critica Logue, em virtude de que este supõe para o Estado de Bem-Estar um programa limitado, que se pode cumprir. ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 26-7.

¹⁴⁰ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 30-1.

maior parte das vezes com a manutenção do próprio poder e de seus representantes, contribuiu para deslegitimar o Estado. Isso quando não se engendra no interior das próprias estruturas burocráticas mecanismos de troca específica com grupos específicos de interesses (Estado clientelista)¹⁴¹.

Um outro aspecto implicado nessa análise “culturalista” ou sociológica da crise do Estado de Bem-Estar compreende os efeitos provocados pela transformação das relações sociais, das práticas de mobilização de classe e das reivindicações pretendidas pelas novas instâncias de representação de interesses nos países capitalistas avançados, cujos valores não são abrangidos pelas políticas públicas burocratizadas e massificadas do Estado redistribuidor. Com efeito, alguns analistas sugerem a existência de uma revolução cultural que substituiu a busca por melhoria na condição econômica — a igualdade econômica — por um conjunto de valores chamados de pós-materialistas (qualidade de vida, meio ambiente sadio, lazer, pacifismo, desarmamento, direito à diferença, etc.), sendo que tais reivindicações sem conteúdo econômico imediato geram perplexidades na estrutura do Estado Social que não está preparado para responder a tais demandas¹⁴². Por toda parte irrompem novos campos de conflito, irredutíveis ao elemento econômico. Para além das desigualdades econômicas, novos movimentos sociais acusam novas formas de desigualdade sexual, étnica e religiosa contra as quais não há políticas públicas, ao mesmo tempo em que as respostas típicas de um Estado redistribuidor, qual seja, a compensação mediante ação afirmativa, é tida por muitos segmentos sociais como ilegítima (ao contrário da ação afirmativa econômica, amplamente aceita), ao argumento de que não resolve os problemas de preconceito, de discriminação, mas, pelo contrário, os estaria agravando, eximindo o conjunto da sociedade pela responsabilidade ética no combate a todas as formas de desigualdade, responsabilidade transferida para o Estado. Reivindicam esses novos sujeitos coletivos de representação democrática o desenvolvimento de novas formas de solidariedade para além da lógica estatal, ou a desestatização da solidariedade¹⁴³.

Nesse contexto, o modo de funcionamento do Estado de Bem-Estar, assentado sobre uma burocracia cujos princípios são a uniformidade e impessoalidade na prestação de serviços, já não estaria mais adaptado a uma sociedade submetida a um processo intenso de diferenciação social em grupos e minorias com interesses muitas vezes conflitantes. Aponta-

¹⁴¹ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 31-2.

¹⁴² DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. op. cit. p. 65.

¹⁴³ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 32.

se para uma crise do modo fordista de produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida de uma linha de montagem, com rotinas de trabalho padronizadas segundo métodos tayloristas, praticado não apenas em empresas, senão sobretudo pela própria burocracia estatal¹⁴⁴. Tal sistema mostrava-se efetivo em face de uma sociedade homogênea, ou, pelo menos, segmentada em grupos mais ou menos definidos segundo um único critério, o econômico. Fazia sentido no contexto de uma classe proletária de massa organizada em sindicatos ou partidos trabalhistas homogêneos, unificados e burocratizados, com alto poder de representação para negociar salários proporcionalmente aos ganhos de produtividade. Enquanto esse círculo virtuoso de aumento de produtividade, crescimento dos lucros, maiores salários, mais consumo, aumento da produção pôde ser mantido, a atuação fordista do Estado na promoção de políticas de redistribuição desenvolveu-se harmoniosamente. Porém, à medida em que a classe trabalhadora foi se diferenciando em uma pluralidade de classes média, média-alta e média-baixa, cada qual com seus interesses, aspirações e gramáticas de vida, já não mais os sindicatos monolíticos e burocratizados puderam manter o seu poder de representação. Tornava-se cada vez mais complicado definir com exatidão o interesse da classe trabalhadora, ao passo que o interesse dos capitalistas é sempre muito claro, a maximização do lucro. Fez-se mister acordos coletivos cada vez mais setORIZADOS, específicos e complexos, de acordo com a ocupação, o grau de qualificação e especialização do empregado, tornando muito mais difícil para o Estado prestar serviços uniformizados que fossem ao encontro de todos os interesses. À diferenciação de grupos de interesse deveria corresponder uma diferenciação das políticas públicas, pressupondo a revisão das formas burocráticas e fordistas de administração. Por outro lado, a saturação dos mercados exige a ênfase na diferenciação dos produtos, na possibilidade de escolha por parte dos consumidores, na busca do estilo, na afirmação da individualidade, agravando a crise dos procedimentos padronizados do taylorismo tanto na prestação de serviços públicos que buscam se orientar para esse novo perfil de “cliente”, quanto no setor privado reivindicando a flexibilização das relações trabalhistas para instrumentalizar a diferenciação e a variedade no processo produtivo¹⁴⁵.

Conclui-se, portanto, que a erosão do consenso político firmado no pós-guerra sobre o qual ergueu-se o *Welfare State* não é decorrência de uma crise fiscal e financeira conforme

¹⁴⁴ CLARKE, Simon. “Crise do fordismo ou crise da social-democracia”. Trad. de Isa Mara Lando. In: Lua nova: revista de cultura e política. n. 24, setembro de 1991. p. 119.

¹⁴⁵ idem. p. 120.

defende a corrente neoconservadora, mas é sim uma crise de solidariedade, uma crise do modo de atuação do Estado, uma crise nas relações do Estado com a sociedade e também da sociedade com o indivíduo. O Estado de Bem-Estar, através de seus programas de redistribuição, opera como uma grande interface, isto é, como uma espécie de véu, posto que opaco, entre os indivíduos e os grupos sociais. Na medida em que esse Estado intervencionista estatiza e quase monopoliza a solidariedade social, ele funciona como uma estrutura de mediação que substitui e impede que se visualize formas mais espontâneas e diretas de solidariedade, decorrentes de um face a face entre os atores sociais¹⁴⁶. Ao mesmo tempo, o Estado se apresenta como um organismo autônomo, separado da sociedade, abstrato e impessoal, supostamente isolado das relações sociais. Segue-se disso que as reivindicações por parte desses atores sociais quer no sentido de ampliar as políticas sociais, quer no sentido de reduzir ou limitar os descontos obrigatórios aparece como completamente desvinculado de seus efeitos, ou como destituído de significado ou custo social¹⁴⁷. A interface desempenhada pelo Estado transfere para este toda a obrigação de solidariedade, isentando de responsabilidade os indivíduos e grupos. Faz-se mister, portanto, a fim de preservar o compromisso com a igualdade e a justiça social contra a avalanche neoliberal que prega simplesmente a substituição da solidariedade automática do Estado por outra não menos automática do mercado, que o próprio tecido institucional da sociedade civil desenvolva seus mecanismos de solidariedade direta, a par da solidariedade abstrata das políticas públicas redistribuidoras.

É preciso, pois, desconstruir as rotinas padronizadas e massificadas de atendimento, de definição e distribuição de bens e serviços, enfatizando a ampliação das margens de escolha dos beneficiados e uma maior democratização, isto é, visualizando o destinatário dos programas sociais não apenas como clientes do sistema, mas como cidadãos, isto é, não apenas reivindicando serviços ou controlando a qualidade da prestação mas participando diretamente, através de formas autogestionárias de efetivação de direitos sociais fundamentais a partir das próprias organizações comunitárias de âmbito local. A idéia é transformar o

¹⁴⁶ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 32-3.

¹⁴⁷ Rosanvallon menciona o exemplo do colchão que caiu do teto de um veículo numa rodovia pública, provocando um engarrafamento. Centenas de veículos são obrigados a reduzir a marcha para contornar o obstáculo, mas ninguém se preocupa em parar a fim de removê-lo. Eis o paradoxo: cada automobilista perde mais tempo no engarrafamento do que um deles perderia para retirar o colchão. Trata-se de um exemplo típico de desperdício coletivo, por falta de solidariedade, ou de opacidade no custo das relações sociais, pela interface exercida através das políticas do Estado, de quem todos esperavam a providência no sentido de limpar a pista. ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 33.

Estado de Bem-Estar numa Sociedade de Bem-Estar, transferindo o exercício da solidariedade das formas automáticas e impessoais do Estado para o conjunto das relações sociais. Desse modo, as estratégias para solucionar a crise do *Welfare State*, seu impasse financeiro, não se encontram na alternativa estatização vs. privatização, eis que ambos os casos referem-se a mecanismos de solidariedade automática. O que se encontra no cerne do problema são as relações entre o Estado e a sociedade civil, as quais devem ser repensadas a fim de superar o dualismo, esse divórcio consolidado e tornado dogma pelo pensamento liberal¹⁴⁸.

A reforma do Estado de Bem-Estar proposta por esse argumento envolve três frentes: a desburocratização, a descentralização e as novas parcerias com a sociedade civil. A primeira reforma, embora conveniente para aprimorar e racionalizar as formas de gestão da coisa pública, simplificar o atendimento e aproximar a administração pública do usuário, não é inovadora em si mesma e não constitui o ponto mais importante. A descentralização constitui o grande passo para uma maior participação popular e para interpenetração entre o estatal e o social; transferindo os programas sociais para os âmbitos mais locais da administração, aproxima os administradores tanto do problema a ser solucionado, quanto da sociedade. Por fim, as novas parcerias entre o poder estatal e a sociedade civil diz respeito em primeiro lugar à redefinição das esferas pública e privada¹⁴⁹. Com efeito, a distinção público e privado é considerada uma das grandes dicotomias assim do direito como da ciência política, no sentido em que divide o universo das possibilidades em duas esferas a um só tempo conjuntamente exaustivas e mutuamente excludentes, vale dizer, não há terceira possibilidade nem possibilidades mistas. Além disso, a esfera pública é geralmente identificada com a esfera política e esta com o Estado, enquanto que a esfera privada corresponde à atividade econômica, ao mercado. Trata-se, portanto, de rever essa dicotomia no sentido de conceber uma terceira esfera, situada entre o Estado e o mercado, constituída pela sociedade civil organizada comprometida com o desenvolvimento de formas autônomas de solidariedade. Nesse contexto, uma das formas de combater a crise do Estado de Bem-Estar, que é crise de um modo específico de solidariedade — estatista, opaco e automático — é reconhecer essa substitutibilidade das políticas de redistribuição estatais, por esse setor público, porém não-estatal, levado a efeito por diversos grupos sociais organizados, sem fins lucrativos.

É interessante observar como muitas das propostas de reconstrução do Estado e da esfera pública, em especial a descentralização e a subsidiariedade da atividade estatal em

¹⁴⁸ DRAIBE, Sônia e HENRIQUE, Wilnês. op. cit. p. 67-8.

relação à da sociedade civil (novas parcerias), formuladas como alternativa para a privatização e o retorno aos mecanismos de mercado do discurso neoconservador, foi aproveitado e utilizado pelo próprio neoliberalismo, mediante uma interpretação muito peculiar, no seu segundo momento teórico, mais construtivo que a mera crítica do Estado intervencionista¹⁵⁰. Mas os argumentos originais referentes a tais propostas são de origem progressista, compreendidas aquelas correntes de pensamento comprometidas com a preservação dos valores de justiça social e igualdade, conscientes da incapacidade do mercado em promovê-los.

1.4 Para além do “Consenso de Washington”

Até o presente momento, esboçou-se uma tentativa de caracterizar o Estado no século XX, em especial aquela sua configuração específica denominada *Welfare State*, considerada sua obra prima. Em seguida, tratou-se de analisar brevemente os fatores por detrás de sua evolução e de seu posterior esgotamento, tudo isso a fim de compreender os antecedentes e o contexto histórico dos programas de reestruturação econômica e de reconstrução do Estado, os quais constituem a matéria do capítulo seguinte, e cujo conteúdo e impacto social já se teve ensejo de assinalar a propósito das experiências neoliberais na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina¹⁵¹.

A crise fiscal, caracterizada pela progressiva intensificação das demandas sociais ante uma receita declinante, em virtude do baixo crescimento econômico nacional somado à impossibilidade política de ampliação da base tributária, conduz à incapacidade do Estado de financiar suas políticas sociais e de investir em infra-estrutura. A administração da crise através de remédios supostamente keynesianos revelou-se pouco operacional senão mesmo destrutivo, consistindo basicamente no financiamento do Estado “por si próprio” mediante processos inflacionários (senhoriagem) e pelo endividamento interno e externo¹⁵². No limite, a combinação de estagnação econômica e inflação — o conceito de estagflação, surgido à época corresponde precisamente ao fenômeno no qual as taxas de inflação superam os índices

¹⁴⁹ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 112.

¹⁵⁰ DRAIBE, Sônia. op. cit. p. 94.

¹⁵¹ Vide capítulo 1, tópico 1.3.1.

¹⁵² BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no capitalismo tardio. São Paulo: Cortez, 1998. p. 72-3.

significativamente baixos de crescimento, corroendo a base da economia, produção e salários — erodiu a base do consenso entre as classes sociais em favor de um Estado redistribuidor que o havia sustentado desde a Segunda Guerra Mundial.

Na América Latina a crise fiscal produziu seu maior impacto durante a década de oitenta. Resumidamente, seus elementos foram: (1) déficit público crônico e descontrolado; (2) dívidas interna e externa excessivas e (3) falta de crédito dos Estados perante as agências multilaterais e organizações financeiras internacionais¹⁵³. Também aqui a estagnação econômica produzida pelo segundo choque mundial do petróleo de 1978/1979 prejudicou as finanças públicas e a capacidade de poupança e investimento dos Estados, especialmente na medida em que o padrão de desenvolvimento e industrialização destes opera-se à base do nacional desenvolvimentismo, vale dizer, da política de substituição de importações. O déficit público crescente que se acumulou para sustentar um padrão de desenvolvimento dependente das políticas e dos subsídios estatais passou a ser financiada através do endividamento externo. Já nos primeiros anos da década de oitenta, os Estados latino-americanos não mais obtinham crédito perante o capital internacional, detonando assim a crise fiscal. Por último, a tentativa de ajustamento com inflação, ou seja, o financiamento do déficit público mediante emissão de moeda (senhoriagem) obedeceu a um desenvolvimento ainda mais destrutivo, eis que o processo inflacionário uma vez iniciado tende a se tornar cada vez mais galopante na medida em que os agentes econômicos vão se conscientizando dele, indexando automática e informalmente a economia que segue inflacionária por inércia, prejudicando ainda uma vez a poupança pública, a capacidade de investimento e a eficácia do capital¹⁵⁴.

Conforme já se salientou, o neoliberalismo, que se desenvolveu como teoria marginal desde meados dos anos quarenta até o fim da década de sessenta, obtém uma aceitação incontestável nas duas décadas seguintes, liderando em sofisticação e profundidade as análises acerca da crise econômica. Seu diagnóstico situava a causa do baixo desempenho verificado em quase todas as economias capitalistas desenvolvidas, e em seguida nas em desenvolvimento, na ineficiência do setor público, no esgotamento e na perversidade do modelo de Estado social, caracterizado pela prestação direta de bens e serviços para o mercado e pela intervenção maciça no mercado, bem assim nas distorções da teoria econômica keynesiana que lhe serviu de fundamento. O assim chamado *Welfare State*

¹⁵³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. op. cit. p. 43.

corresponde a uma concepção falida de Estado que necessariamente conduz a desequilíbrios inflacionários, déficit público, elevadas cargas tributárias que reduzem a capacidade de poupança e investimento privados, pune a produtividade e sobrecarrega o capital com direitos trabalhistas e encargos sociais, fatores estes que se combinam para engendrar a crise fiscal. Tudo isso devido a permeabilidade do Estado às demandas sociais e sua injustificada falta de confiança no mercado. A reestruturação macroeconômica passa, portanto, pela redefinição do papel do Estado, agora hipertrofiado, distorcido e fraco. A necessidade de economizar a fim de aliviar a crise fiscal e as contas públicas é o que conecta as duas problemáticas, a econômica e a político-administrativa¹⁵⁵.

O intervencionismo estatal foi, pois, responsabilizado pela crise econômica, e a solução, como não poderia deixar de ser, consistia no retorno aos princípios de livre regulação pelo mercado na alocação de recursos e na produção de bens e serviços. O setor público deve reduzir-se ao mínimo estritamente necessário à manutenção da ordem e da segurança públicas, à garantia da propriedade e dos contratos e à investimentos básicos em infraestrutura. É o Estado mínimo, advogado não pelo mínimo, mas pelo máximo de intervenção que lhe é permitida, a fim de não obstruir o livre fluxo do capital nacional e internacional numa economia agora globalizada, para além de qualquer *mínimo* de políticas orientadas para o bem-estar ou para a equidade sociais. Na verdade, no que se refere à desconstrução/reconstrução da esfera pública o neoliberalismo não se pauta por nenhum corpo teórico consistente, porém antes insuflado por um discurso, certamente coerente e persuasivo, e um amontoado de práticas e receitas de reformas no aparelho estatal.

Esse conjunto de receitas ficou conhecido como “Consenso de Washington” — em virtude da circunstância de que tais recomendações de política econômica foram formuladas pelos organismos internacionais e multilaterais financiadoras das reformas, a maioria deles sediados na capital norte-americana — de inspiração teórica neoclássica e político-ideológica neoconservadora. Se os problemas consistiam na indisciplina fiscal dos Estados, na excessiva intervenção pública, nas restrições ao comércio externo e nos diversos subsídios à economia, a solução só poderia ser reformas estruturais em sentido precisamente oposto, isto é, orientadas para o mercado. Com efeito, pode-se identificar nessa receita cerca de dez

¹⁵⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. op. cit. p. 115.

¹⁵⁵ GLADE, William. “A Complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina”. Trad. de Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 125.

ingredientes: (1) disciplina fiscal; (2) priorização do gasto público em áreas de alto retorno econômico; (3) reforma tributária; (4) altas taxas de juros fixadas pelo mercado; (5) liberação do câmbio; (6) abertura ao capital internacional; (7) políticas comerciais liberais (não protecionistas); (8) privatização das empresas estatais; (9) desregulação da economia, em especial das relações trabalhistas; (10) proteção à propriedade privada¹⁵⁶. No conjunto, as medidas propostas pelo “Consenso” para reduzir o tamanho do Estado constituem as recomendações dos programas de ajuste estrutural que o Banco Mundial e o FMI, à cuja aceitação pelos Estados condiciona-se a concessão de crédito e ajuda econômica, razão porque se disseminaram rapidamente notadamente para os países menos capazes de resistir a pressão internacional.

Convém salientar, no entanto, que as medidas no sentido de dismantelar o aparelho do Estado e a burocracia pública não teria sido possível somente pela influência, ainda que decisiva, do Banco Mundial, do FMI, ou ainda de outras agências, organismos ou instituições financeiras internacionais, senão que requereu, de um lado, vitórias políticas decisivas por parte de setores ligados à linha neoconservadora, como Thatcher na Inglaterra, Reagan, nos Estados Unidos, para citar os principais, entre outros na Europa e na América Latina; de outro, pelo fortalecimento progressivo, observável em especial na segunda metade do século XX, da capacidade legislativa do Poder Executivo, sua primazia em relação ao Parlamento e ao Poder Judiciário, a concentração das competências nas mãos do governo — naqueles países de forma de Estado federal, em favor do governo central — na legitimação desses mesmos governos sobre sua eficácia na gestão econômica, cada vez mais conjuntural e emergencial na formulação de políticas, materializadas na proliferação da legislação provisória, de emergência, ou sob “estado de necessidade” legislativo.

Também já foi observado que as políticas de ajuste estrutural e de reforma do Estado levados a efeito com base nos programas de inspiração neoliberal e no conjunto de medidas formuladas no “Consenso”, notadamente nos países em desenvolvimento como na América Latina, estiveram longe de lograr o êxito esperado. Não obstante o controle da inflação, a estabilidade monetária, o afluxo de capital estrangeiro daí decorrentes, como consequência das políticas de construção de confiança (*confidence building*) perante os investidores internacionais e a retomada do crédito perante as instituições financeiras internacionais e as

¹⁵⁶ VILAS, Carlos M. “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia. n. 18, out de 2000.

agências multilaterais terem se constituído em conquistas efetivas, elas se mostraram inefetivas ou insuficientes para a retomada do crescimento que se manteve significativamente abaixo dos patamares mantidos anteriormente à crise. De resto, verifica-se que os índices de desenvolvimento econômico na segunda metade da década de noventa foram também inferiores aos da primeira metade. Do ponto de vista social o panorama é ainda mais decepcionante. O impacto das reformas sobre as condições de vida da população foram piores do que previram seus formuladores e implementadores e se estenderam por muito mais do que o seu momento inicial, subsistindo, aliás, até o presente. Erodiram-se os níveis salariais reais, contingentes cada vez maiores da população foram e continuam sendo lançados abaixo da linha de pobreza, aprofundaram-se as clivagens sociais, ampliou-se o déficit na prestação de direitos fundamentais, quantitativa e qualitativamente, a degradação ambiental não se reverteu, nem diminuiu.

Começou a ficar cada vez mais claro que a análise e a gestão da crise levadas a efeito no “Consenso de Washington” concentraram a atenção unicamente sobre os fatores internos, desprezando a dinâmica perversa do capital financeiro internacional e das dívidas externas dos Estados que geram dependência em relação a esse mesmo capital, cuja confiança devem conquistar não pela solução de seus problemas sociais e pelo crescimento econômico, mas através de altas e atrativas taxas de juros. Com efeito, a década de oitenta foi marcada por uma crise da dívida externa que ameaçava não apenas a solvência dos países devedores, senão também dos próprios bancos credores, pelo risco de uma moratória generalizada, do atraso no serviço da dívida e pela falta conseqüente de liquidez no mercado internacional. Essa mesma falta de liquidez tornou os juros altos e o crédito escasso. A crise foi considerada solucionada em 1989 com a formulação do Plano Brady, o qual propôs a renegociação do valor da dívida externa, reduzindo-a para valores compatíveis com a capacidade de pagamento dos Estados em troca do compromisso assumido por estes de levar a cabo medidas de estabilização e controle das contas públicas a fim de melhorar sua solvência. Entretanto, a redução da dívida externa resultante do plano Brady de securitização não foi suficiente para que os países devedores retomassem sua capacidade de investimento e o crescimento econômico¹⁵⁷. E eis porquê: o desenvolvimento do Estados endividados não foi a principal fonte inspiradora dos ajustes estruturais, senão que resultou da

mobilização estratégica de recursos econômicos e políticos de poder por instituições internacionais e pelos Estados capitalistas centrais com o fim de impor aos países em desenvolvimento uma agenda global definida de acordo com suas prioridades. Nesse sentido, esses países foram pressionados a adotar, primeiro, medidas amargas para reduzir desequilíbrios externos e melhorar sua capacidade de pagamento — nesta fase, a maior preocupação dos países credores era a de afastar o fantasma da crise financeira, empurrando todo o ônus do ajuste para os devedores¹⁵⁸.

Assim, os programas de ajuste estrutural foram orientados principalmente para solução da crise da dívida externa que afetava os interesses dos credores, e não para a solução dos problemas sócio-econômicos dos países devedores. O México foi o triste exemplo das conseqüências a que podem levar reformas orientadas no interesse do capital internacional em detrimento dos fundamentos macroeconômicos. Tendo assinado o acordo da dívida externa segundo o Plano Brady em agosto de 1989, a confiança na economia mexicana que cresceu constantemente nos primeiros anos desapareceu em dezembro de 1994, o que demonstrou sua fragilidade, devido ao custo social implicado nos ajustes e nessa construção de confiança, nos sacrifícios impostos pela manutenção do serviço da dívida, minando os interesses nacionais e os fundamentos macroeconômicos do desenvolvimento¹⁵⁹.

Um outro exemplo que merece menção diz respeito ao desempenho econômico dos países do sudeste asiático, os quais apresentaram os melhores resultados e o maior crescimento das últimas décadas, apresentado como “milagroso” pelos analistas do Banco Mundial exatamente pelo caráter “heterodoxo”, por assim dizer, do seu modelo de desenvolvimento. Com efeito, esses Estados lograram elaborar estratégias alternativas, ainda que parcialmente, às do “Consenso de Washington”. Apesar da preocupação com metas de inflação baixas e com a prudência fiscal, na linha do Consenso, enfatizaram certas políticas igualitárias e, principalmente, estimularam, mediante incentivos públicos, o desenvolvimento tecnológico e industrial com o objetivo planejado politicamente de se aproximarem dos níveis de sofisticação dos países capitalistas avançados. O engajamento do Estado com uma política de desenvolvimento industrial do setor privado contraria frontalmente a teoria neoliberal e o

¹⁵⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. op. cit., p. 128-9.

¹⁵⁸ VELASCO E CRUZ, Sebastião C. “Alguns argumentos sobre reformas para o mercado”. In: Lua nova: revista de cultura e política. n. 45, 1998. p. 11.

¹⁵⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina op. cit. p. 129.

Consenso de Washington. Não obstante a crise financeira que enfrentam atualmente, ao lado conjunto dos países em desenvolvimento vitimados por ataques especulativos, pelas flutuações do capital internacional segundo suas “intuições” sobre a confiabilidade dos mercados, os países do sudeste asiático alcançaram êxitos relevantes em termos de aumento do PIB per capita, na expectativa de vida, nos níveis de educação, diminuição da pobreza, entre outros indicadores de significado mais profundo e efeito mais duradouro de que a diminuição no afluxo de capitais nos últimos anos¹⁶⁰.

Os exemplos das estratégias de crescimento econômico e superação da crise levadas a efeito no México e no sudeste asiático demonstram, em sentidos complementares, a necessidade de superação do Consenso de Washington, admitindo a necessidade de se estabelecer fundamentos mais sólidos para a confiança do capital internacional que não aquele baseado na solvência pelos Estados do serviço da dívida externa, às expensas das forças produtivas e dos interesses nacionais. Em segundo lugar, para que fundamentos macroeconômicos mais sólidos sejam estabelecidos faz-se mister considerar o papel desempenhado pelo Estado, pelas políticas e pelo investimento público, pela administração pública, não como parte do problema mas como parte da solução.

À vista de tais evidências, sucessivos estudos e relatórios do Banco Mundial sobre desenvolvimento têm destacado o papel desempenhado pelo Estado no crescimento econômico e na criação do próprio mercado que não subsistiria na ausência de uma institucionalidade político-administrativa¹⁶¹. Mais do que isso, reconhece-se que o Estado atua estrategicamente na sustentação do desenvolvimento econômico, vale dizer, a intervenção estatal pode ser positiva no sentido de tornar os mercados nacionais mais fortes, eficientes e competitivos. Cumpre salientar, no entanto, que essa nova fase das análises sobre desenvolvimento econômico em países emergentes no contexto de uma economia globalizada, que têm por pano de fundo a necessidade de superação de uma multifacetária crise — a qual se costuma denominar de pós-neoliberalismo ou de pós-Consenso de Washington — traduz, na verdade, antes complementações que reformulações, adição de aspectos não contemplados e dimensões ausentes no Consenso original que novos valores, objetivos ou prioridades¹⁶². É

¹⁶⁰ STIGLITZ, Joseph E. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”. In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 12, out de 1998.

¹⁶¹ WORLD BANK. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997. Ver também: COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. “O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado”. In: *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 44, 1998, p. 5-26.

¹⁶² VILAS, Carlos. op. cit.

fato que já não se fala mais em Estado mínimo, mas de um Estado com tamanho e desenho institucional ótimo, em face de um sem número de circunstâncias que condicionam *in concreto* sua eficácia. Todavia, assiste-se, como já foi assinalado, a um deslocamento teórico do neoliberalismo, de um momento negativo de desconstrução do Estado para um momento ativo e positivo de sua reconstrução.

Com efeito, o paradoxo do liberalismo reside em considerar o Estado como um *mal* que, no entanto, é necessário: portanto, um *bem*. Daí resulta a dificuldade em se encontrar o “tamanho” do setor público, isto é, as áreas em que o Estado é legitimamente chamado a intervir, assim como a forma de sua atuação. No horizonte dessa dificuldade, contudo, situa-se o consenso de que a intervenção política na economia é necessária para corrigir as externalidades do mercado e otimizar ou potencializar sua eficiência. Essa conclusão torna-se ainda mais inevitável — eis outro paradoxo — tomando-se em linha de conta o processo de globalização que subtrai autonomia dos Estados e torna inefetivas as economias nacionais fechadas e autárquicas. Nesse contexto, torna-se progressivamente mais imperiosa a condução política da economia ao mesmo tempo em que os governos vêem diminuída sua capacidade de condução. A irresistibilidade da globalização dos mercados e da internacionalização do capital impele os Estados a ajustarem suas economias em função da eficiência econômica e da competitividade internacional de suas economias internas. O Estado é reorganizado, funcionalizado e se legitima sobre a sua eficiência econômica. Surge o conceito de competitividade sistêmica: Estado e mercado alinhados funcionalmente em torno da otimização das condições de competitividade global do país. Esse Estado “comercial” ou “concorrencial” é chamado a desempenhar a dupla tarefa de criar condições atrativas para as inversões estrangeiras e de mobilizar e coordenar os elementos endógenos da economia em torno de uma estratégia de desenvolvimento. A idéia de soberania, por sua vez, transforma-se radicalmente, senão mesmo se inverte: de uma barreira defensiva contra ameaças de fora, passa a constituir-se num conceito ofensivo, que traduz a capacidade de inserção competitiva de um mercado nacional no exterior¹⁶³.

O fortalecimento da capacidade governativa do Estado, para que ele possa exercer papel positivo no desempenho econômico, passa pela consecução de cinco tarefas que constituem o núcleo essencial de qualquer governo eficiente e competitivo: (1) estabelecer um marco institucional, isto é, uma base jurídica, um conjunto de regras estáveis e confiáveis

orientadas para maximizar a eficiência do mercado; (2) manter um ambiente político não distorcional, o que implica esforço pela estabilidade macroeconômica, vale dizer, baixa inflação, disciplina fiscal, controle do déficit público, política cambial previsível; (3) investimentos em serviços sociais básicos e de infra-estrutura cujos custos o mercado não suporta ou não remunera adequadamente tais como saneamento, educação básica, transportes etc.; (4) proteção mínima àqueles mais vulneráveis economicamente ou minorias; (5) proteger o meio ambiente¹⁶⁴. Tudo isso consta do Relatório do Banco Mundial sobre Desenvolvimento Mundial de 1997. O que vale destacar nesse relatório é a ênfase no papel "catalítico" ou "facilitador" do Estado, estimulando os agentes econômicos do mercado e complementando suas atividades através da institucionalização dos incentivos adequados. Se existe algum avanço no sentido de uma superação do Consenso de Washington consiste no abandono dos dogmas do Estado mínimo e da não intervenção. Trata-se agora "focalizar" os alvos das políticas públicas a fim de prevenir a dispersão de energias sobre metas difusas, mal orientadas e ineficientes. Ao Estado ainda compete numerosas tarefas, sejam elas relacionadas com a regulação dos mercados, sejam mesmo com a proteção, bem-estar e integração sociais, de tal sorte que a questão acerca do tamanho do setor público revela-se, em verdade, uma pseudo-questão: o problemático não é o volume de atuação do governo e da administração — que de resto não fez senão aumentar nos países capitalistas desenvolvidos durante essas duas décadas de "neoliberalismo" — porém sim a sua capacidade de selecionar aquelas demandas efetivamente dignas de intervenção e intervir de forma eficiente. Nesse aspecto, o critério orientador das políticas públicas, ainda segundo o Banco Mundial, são as falhas ou externalidades do setor privado, as incompletudes do mercado, a informação imperfeita. Eis o papel catalisador das potências econômicas do Estado contemporâneo. Entre as atividades em que esse papel pode ser desempenhado aponta Joseph E. Stiglitz os investimentos em capacitação de mão-de-obra e em desenvolvimento tecnológicos como os que trazem mais retorno econômico¹⁶⁵.

Por conseguinte, as novas elaborações para além do Consenso de Washington reconhecem a imprescindibilidade das políticas públicas na promoção do desenvolvimento econômico e da competitividade e eficiência dos mercados nacionais. Ao mesmo tempo,

¹⁶³ LECHNER, Norbert. "Reforma do Estado e condução política". In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 37, 1996, p. 40.

¹⁶⁴ COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. "O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado". In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política, n. 44, 1998, p. 5-26.

¹⁶⁵ STIGLITZ, Joseph. op. cit.

ampliam seus objetivos, até então restritos ao crescimento econômico, abrangendo o bem-estar e mesmo aspectos mais políticos de cidadania, participação popular, descentralização e responsabilização (*accountability*), e elaboram outros instrumentos, para além da liberação comercial, ajuste fiscal e privatização, compreendendo investimentos em educação, infraestrutura e desenvolvimento tecnológico. Nesse contexto, o estudo acerca do funcionamento da máquina administrativa, da burocracia estatal, que até então não despertava nenhum interesse passa a ocupar o topo da lista de preocupações dos formuladores de reformas e políticas de ajuste. Uma vez descoberto o papel positivo que os governos e as administrações públicas podem desempenhar, tornou-se imprescindível o desenvolvimento de um conhecimento, uma ciência da administração pública e do bom governo.

Capítulo 2 - Marco teórico da nova governança: rumo a um modelo pós-burocrático de administração pública

2.1 Governabilidade, governança e capacidade governativa: novas categorias contra o insulamento burocrático

A partir do momento em que o Estado deixa de ser considerado a fonte de todos os males e crises para constituir-se no princípio de sua superação, chamado a desempenhar um papel essencial na consolidação de economias integradas e competitivas, trata-se, agora, de elaborar todo um conjunto de ferramentas conceituais, práticas e mesmo culturais com o fito de maximizar a eficiência do aparelho burocrático. Esse novo arsenal teórico compreende não apenas aspectos técnicos e organizacionais, senão também — e sobretudo — aspectos políticos. No entanto, a fase neoliberal na qual se proclamava a necessidade de um Estado mínimo e não interventor deixou lições que certamente não devem ser esquecidas. As velhas formas de intervenção econômica direta, pela produção de bens e serviços para o mercado, típicas do *Welfare State*, encontram-se definitivamente superadas, bem assim a forma burocrática clássica weberiana de administração, incrementada pelas técnicas fordista e taylorista de produção “científica”, devem ser criticadas e revistas.

Max Weber dedica-se à análise da natureza, dos pressupostos e do desenvolvimento da burocracia no capítulo dedicado à sociologia da dominação, eis que, para o autor, a organização burocrática operacionaliza uma administração legitimada sobre formas racionais-legais de exercício do poder. A burocracia, entendida como tipo ideal, não empírico, funciona com as seguintes características principais apontadas por Weber: (1) competências oficiais fixas, organizadas segundo regras gerais, o que significa que as várias atividades para o desempenho das várias tarefas da administração são previamente fixadas administrativamente o mesmo sucedendo-se relativamente aos poderes necessários ao desempenho de cada uma; (2) vige o princípio da hierarquia dos cargos e da seqüência de instâncias, relacionados entre si pelo sistema de comando e controle de cima para baixo e responsabilização sucessiva de baixo para cima; (3) os funcionários são em geral especializados e são contratados mediante processos impessoais de escolha; (4) uma vez escolhido, o funcionário ingressa num plano de carreira prévia e estatutariamente estabelecida, ascendendo, em geral, não por critérios de desempenho mas segundo critérios corporativos como o tempo de serviço, ou, quando muito,

por avaliações internas; (5) os funcionários tendem à estabilidade e à vitaliciedade de seus cargos, que exercem como profissão, em troca de salário, e não por diletantismo, como atividade acessória ou honorífica¹⁶⁶.

Essas são apenas algumas das características da administração burocrática moderna salientadas na análise weberiana, de resto bastante conhecida. Cumpre salientar, ainda, que, plenamente desenvolvida, a organização burocrática possui uma superioridade técnica em relação a qualquer outra forma de dominação, em especial a patrimonialista. “Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática [...]”¹⁶⁷, razão pela qual ela se universalizou. No conjunto, suas características, que podem ser condensadas na separação entre o titular do cargo e os meios da administração, contrariamente ao que ocorre da dominação patrimonialista, insere-se no contexto da progressiva racionalização de todos os aspectos da vida moderna. A impessoalidade observável no âmbito da administração pública é a mesma que se verifica nas relações de troca generalizada numa economia capitalista de mercado, por exemplo. O princípio da divisão do trabalho, da especialização crescente, a calculabilidade dos resultados, as técnicas objetivas de decisão tomadas por um técnico segundo critérios técnicos, conhecidos e previsíveis, *sine ira et studio*, sem considerações ou sentimentos pessoais, desapaixonada, desumanizada, como descreve o próprio Weber, são elementos da cultura ocidental moderna que se manifesta assim nas burocracias públicas como nas empresas capitalistas. Além disso, Weber observa uma tensão entre a administração burocrática e os regimes políticos democráticos, salientando que a necessidade de critérios técnicos e objetivos de decisão, a par da especialização e complexização progressivas, tende a tornar a burocracia impermeável ao controle e mais ainda à participação direta do público leigo e também dos políticos. “Tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica.”¹⁶⁸ Política e administração caminham em direções opostas e no contexto de uma democracia, em que está aberta a arena dos embates ideológicos e dos interesses, uma equilibra a outra. As interpretações mais ortodoxas da sociologia política weberiana, e as elaborações que se seguiram, enfatizaram essa tendência.

¹⁶⁶ WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. vol 2. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da UnB, 1999. p. 198-204.

¹⁶⁷ *idem*. p. 212.

A análise que Max Weber opera acerca da burocracia não foi esquecida, quando dos diagnósticos apocalípticos sobre a crise do Estado de Bem-Estar. Uma das causas apontadas para o crescimento excessivo e distorcido do Estado, avançando sobre áreas melhor desempenhadas pelo mercado, comprometendo sua solvabilidade e seu crédito, para além da sua eficiência e a dos agentes econômicos privados, devia-se a um efeito colateral “perverso” da lógica democrática, a partir da universalização do sufrágio, por um lado, mas principalmente pela fragmentação do tecido social num turbilhão de grupos com interesses heterogêneos e não raro contrapostos. À medida em que as relações sociais foram tornando-se progressivamente mais complexas e a sociedade mais pluralista, a classe política passou a depender cada vez mais, para manter-se no poder, de satisfazer as demandas sociais desses diversos grupos. O sistema político tornou-se extremamente permeável às reivindicações desses grupos de pressão, ao mesmo tempo em que a administração pública, por sua vez encarregada de implementar e operacionalizar políticas públicas, tornou-se também ela suscetível de pressão por parte do próprio sistema político e diretamente por parte da sociedade, comprometendo, por conta disso, os critérios objetivos de decisão que tornavam a burocracia — tal como o demonstrava Weber — tecnicamente superior. A solução consistiria, portanto, no fortalecimento da distinção entre a política e a administração, esta apolítica e neutra. Tratava-se, pois, para os analistas de primeira geração, de insular a burocracia, livrando-a de influências políticas e da sua captura por parte de grupos específicos de interesses (*rent seeking*)¹⁶⁹.

Uma segunda geração de analistas, porém, desenvolveu-se sob perspectivas completamente opostas. Ao invés de interpretar a crise de governabilidade como decorrente do excesso de participação política e de sobrecarga de demandas, tratou de fixar, normativamente, a própria lógica democrática pluralista como horizonte a partir do qual deve estruturar-se a administração pública. Interessante observar que a democracia, nessa segunda interpretação, é encarada não apenas como axiologicamente superior, mas como mais *eficiente*, eis que ajuda a dar sustentabilidade e estabilidade ao sistema político contra golpes e resistências que tão freqüentemente ameaçam os regimes autoritários, além de que pode potencialmente legitimar a escolha dos programas a serem implementados, facilitando o

¹⁶⁸ WEBER, Max. op. cit. p. 225.

¹⁶⁹ CASTRO SANTOS, Maria Helena de. “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente”. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. vol. 40, n. 3, 1997. p. 339-340.

encaminhamento político dos mesmos¹⁷⁰. Torna-se consenso a tese de que a boa administração não pode ser avaliada segundo critérios puramente técnicos. A administração e a política, no contexto de um Estado democrático comprometido com o bem-estar (embora já não mais como antes) encontram-se intimamente ligadas, na medida em que o sucesso dos projetos e programas da administração e do governo dependem, em última análise, do apoio popular, da legitimidade. Bons instrumentos de gestão, burocratas especializados e competentes, normas e competências definidas não asseguram, por si só, a eficiência administrativa. A questão da governabilidade ganha novos contornos e dimensões, tornando-se bem mais complexa. O êxito das políticas governamentais requer não apenas a mobilização de instrumentos institucionais técnicos, organizacionais e de gestão, controlados por burocratas, mas também de estratégias políticas, de articulação e de coalizões que dêem sustentabilidade e legitimidade às decisões, o que deverá ser feito por quem quer que ocupe o poder, independente do grupo ou partido ou extração ideológica a que se vincule.

Embora se trate de duas dimensões mutuamente implicadas que se interpenetram constantemente, costuma-se distingui-las a fim de compreender a problemática própria de cada uma, vale dizer, a institucional e a sistêmica, a técnico-organizacional e a política, denominando-as respectivamente de “governança” e “governabilidade”. *Governança* diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. Segundo Eli Diniz, o termo envolve “a capacidade da ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses”¹⁷¹. Trata-se, com efeito, segundo Maria Helena de Castro Santos, do *modus operandi* das políticas governamentais, tendo em vista o contexto de complexidade e de pluralidade em que irão incidir, e de como torná-lo eficiente e efetivo¹⁷². Já a *governabilidade* refere-se às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, à credibilidade e imagem públicas da burocracia. Utilizando mais uma a definição de Eli Diniz, a governabilidade diz respeito

¹⁷⁰ CASTRO SANTOS, Maria Helena de. op. cit. p. 340-1.

¹⁷¹ DINIZ, Eli. “Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”. In: *Revista do serviço público*. ano 47, vol. 120, mai/ago de 1996. p. 12.

“às condições sistêmicas mais gerais sob os quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras”¹⁷³

Consoante se pode depreender dos conceitos acima enunciados, o problema central com que se depara a questão da governança, da boa administração, se se preferir, é o estabelecimento de um marco institucional para o governo e a administração pública, o que significa um conjunto de normas que ofereça os estímulos adequados, promoção ou punição, à consecução de seus objetivos próprios, o que inclui a prevenção do *rent seeking*, vale dizer, a captura por grupos de interesse e elites políticas, mediante tráfico de influência ou ocupação de lugares na máquina estatal, para obter fontes de renda extra-mercado. Implica, outrossim, normas que favoreçam a redução dos custos de transação e a produtividade, a flexibilidade, a descentralização, a participação, o *mix* ótimo entre o público e o privado, e a responsabilização dos governos e administradores por suas ações (*accountability*)¹⁷⁴.

No entanto, estudos mais recentes apontam para insustentabilidade de um conceito autônomo de governança relativamente ao de governabilidade. Com efeito, na medida em que a eficiência administrativa já não mais depende de seu insulamento, aliás contraproducente em sociedades complexas e dinâmicas, porém, pelo contrário, de sua inserção no contexto político e social e de sua abertura, tudo parece indicar uma convergência entre os conceitos. Os aspectos gerenciais e técnicos compreendidos na noção de governança são pouco explicativos dissociados do ambiente político sobre o qual incidem. De resto, não existem fórmulas administrativas e de gestão milagrosas que se adaptem a toda e qualquer situação. Descobrir o formato institucional ideal para a concepção, implementação e gerenciamento de políticas públicas só é possível quando se ultrapassa questões meramente operacionais e se incorporam questões relativas à cultura política, às gramáticas de vida coletiva, aos padrões de articulação, coordenação e cooperação entre os atores sociais e à posição daquela economia nacional específica no contexto mundial. Desse modo, a distinção entre a governabilidade e a

¹⁷² CASTRO SANTOS, Maria Helena de. op. cit. p. 341.

¹⁷³ DINIZ, Eli. op. cit. p. 13.

¹⁷⁴ CASTRO SANTOS, Maria Helena de. op. cit. p. 342.

governança resulta artificial e acaba por obscurecer a complexa trama que envolve as condições para o bom governo, de sorte que tais analistas propõe a unificação de ambos na categoria de *capacidade governativa*¹⁷⁵. Por mais procedentes que sejam os argumentos levantados por essa corrente de estudiosos, para efeito desse trabalho, será mantida a distinção entre as duas dimensões da reconstrução do Estado, a institucional e a política. Com efeito, tomando de empréstimo talvez indevidamente a linguagem sistêmica, pode-se dizer que a governança refere-se ao lado de dentro da administração e do governo, sua operatividade interna, ao passo que a governabilidade diz respeito ao seu aspecto mais cognoscitivo, suas relações com o entorno social e político. Naturalmente sistema e entorno não podem ser arbitrária e artificialmente dissociados, pois não se pode falar de um sem fazer referência ao outro; não obstante, existe aí um modo de diferenciação, que constitui precisamente o sistema administrativo.

O presente capítulo tratará especificamente das questões e aspectos concernentes à governança, enquanto que à governabilidade será dedicado o próximo.

2.2 Algumas abordagens teóricas sobre governança

2.2.1 Superando o “consumerismo”? Do administrado “cliente” ao cidadão

Uma primeira geração de reformadores e de estudos acerca da nova administração pública priorizam a redução dos custos do setor público e o aumento de sua produtividade segundo noções bastante rudimentares e economicistas de eficiência. Tratou-se de reduzir a esfera de atuação do Estado em favor do mercado (*rolling back the State*) eis que aquele foi considerado o problema, sem que se vislumbrasse uma solução a partir dele. Noutras palavras, as reformas tinham o fito de minimizar a ineficiência do Estado, torná-lo, já que era um mal necessário, o menos prejudicial possível; por isso, ele foi desconstruído sem que se lhe seguisse propriamente uma reconstrução, ou seja, o Estado não foi nesse momento considerado como algo que pode ser positivo, contribuindo para a superação da crise econômica, mas como uma estrutura potencialmente perniciosa, arrogante e esbanjadora a

¹⁷⁵ CASTRO SANTOS, Maria Helena de. op. cit. p. 343.

qual convinha tanto quanto possível neutralizar¹⁷⁶. Assim, os princípios administrativos mais elementares desse “gerencialismo puro”¹⁷⁷, como veio a ser chamado, preocupado em tornar o setor público o mais parecido com a iniciativa privada em busca da eficiência numa época de escassez de recursos são: (1) aumento dos controles financeiros; (2) desenvolvimento de sistemas de informação mais sofisticados, precisos e detalhados; (3) desenvolvimento de instrumentos de racionalização orçamentária, técnicas de avaliação de custos e controle orçamentário; (4) eficiência entendida como maximização dos recursos no custeio de políticas e conscientização da burocracia sobre o valor do dinheiro; (5) estabelecimento de objetivos organizacionais e gestão por desempenho; desenvolvimento de técnicas de auditoria em desempenho; (6) delegar autoridade para agentes (*empowerment*) e autonomia a administrações empreendedoras; (7) clara definição de responsabilidade de cada agente pela má gestão de programas¹⁷⁸.

As críticas a essas reformas orientadas segundo os princípios do gerencialismo puro não tardaram a surgir já na Grã-Bretanha onde se notabilizaram. A crítica não pretendia exatamente denunciar o caminho errado tomado pelos neoconservadores, nem retroceder ao paradigma weberiano de burocracia, mas antes corrigi-lo e complementá-lo com novos desdobramentos e significados. Primeiramente, assinalam que a eficiência na administração pública deve ser pensada em termos de qualidade do serviço em vez de restringi-la a uma lógica econômica, ou um critério fiscal. Com efeito, foi mesmo na administração de empresas privadas que teve origem o conceito de “administração da qualidade total”. Nessa abordagem, critérios meramente quantitativos de avaliação de desempenho de uma organização e limitações arbitrárias no orçamento conduzem à perda da qualidade, mais do que ganhos de produtividade. O gerencialismo puro na administração pública, na verdade, não superou fundamentalmente a lógica burocrática, apenas tratou de cortar gastos, de inserir análises de desempenho individual e de possibilitar mais fácil e sumariamente a despedida de empregado considerado improdutivo, sem com isso lograr corrigir o que de mais pernicioso existe na burocracia clássica, relativamente à eficiência, qual seja, o seu caráter formal e auto-referente. De fato, a racionalidade burocrática consolidou-se em face da necessidade de defender-se contra a captura da *res publica* por práticas corporativas e clientelistas típicas da dominação

¹⁷⁶ FERLIE, Ewan et alii. op. cit. p. 26-8

¹⁷⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. Trad. de Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). op. cit. p. 182-4.

¹⁷⁸ FERLIE, Ewan et alii. op. cit. p. 27-8.

patrimonial. Não se trata, em absoluto, para a burocracia de estilo weberiano, de otimizar a qualidade do serviço; seu princípio organizacional é o de preservar-se *contra* o administrado, atendendo a necessidades auto-referentes da administração. A partir dessa crítica desenvolve-se o princípio da administração orientada para o usuário — considerado consumidor do serviço público — como o verdadeiro norte do conceito de eficiência.

O “consumerismo”¹⁷⁹, como é denominada esta corrente, incorporou duas experiências, pelo menos, ao arsenal teórico da nova governança. Em primeiro lugar, convém mencionar a iniciativa da Carta Compromisso com os Cidadãos (*Citizen's Charters*) no governo de John Major, a qual consiste na declaração das metas e serviços visados pelo governo relativamente ao cidadão, estendendo ao público o direito de acesso e controle do sistema de gerenciamento de informação desenvolvido nas primeiras etapas da reforma administrativa inglesa. Trata-se de avaliar os programas sociais e as políticas públicas segundo informações prestadas pelos seus próprios “clientes”. Em segundo lugar, a descentralização é outra medida essencial para aproximar a administração de seus destinatários e dos problemas a serem efetivamente solucionados, facilitando a fiscalização por parte dos consumidores.

Outra crítica que pode ser feita ao gerencialismo advém da crítica ao fordismo e às formas padronizadas de prestação de serviço público, deixada de lado na primeira geração de reformas. Administrações hierarquizadas funcionando segundo uma infinidade de regras, estatutos e regulamentos pretensamente exaurientes e universais, isto é, válidos independentemente do contexto e do tipo de trabalho que é desenvolvido, bem como uma cultura de formalismo e impessoalidade nas suas relações internas e externas, têm um enfoque defensivo em relação ao usuário do serviço, sem o menor compromisso com sua satisfação efetiva. A partir daí, novas transformações foram reivindicadas inspiradas nas idéias de flexibilização, *downsizing*, diversificação das opções, terceirização e utilização da contratação e de mecanismos de mercado ou quase-mercado para prestação e avaliação de programas, envolvendo assim as parcerias entre o setor público e o privado como entre os próprios órgãos governamentais. A fórmula da descentralização em agências, as quais competem entre si por subsídios públicos alocados pelo núcleo estratégico do Estado segundo a eficiência de cada uma é um exemplo prático, incorporado à reforma no serviço público britânico, da utilização desses princípios¹⁸⁰.

¹⁷⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz. op. cit. p. 185.

¹⁸⁰ FERLIE, Ewan et alii. op. cit. p. 29-30.

Resumindo o modelo consumerista de administração pública, seus elementos podem ser enumerados da maneira seguinte: (1) administração orientada para o mercado; utilização de mecanismos de mercado — os paramercados — como forma de alocação de recursos; (2) mudança da gestão hierárquica do tipo comando e controle para a gestão por contrato; flexibilização de procedimentos e avaliação por metas; (3) horizontalização (*downsizing*) na administração, com redução das instâncias e graus de hierarquia; (4) descentralização administrativa, vale dizer, desconcentração; (5) separação entre um núcleo formulador de estratégias e a parte operacional, ou de implementação; (6) parcerias entre o setor estatal e o setor privado não lucrativo, mediante contratos de gestão; (7) opinião do usuário como forma de *feedback*; preocupação com a qualidade e a excelência do serviço.

Embora constituindo-se numa segunda geração de princípios reformadores, cujo conteúdo é bem mais rico e sofisticado, também foi objeto de críticas, as quais conduziram a uma terceira geração de governança. De um modo geral, seus críticos enfatizaram a diferença existente entre um consumidor de bens e serviços privados e o *cidadão*, que é o “consumidor” dos serviços públicos. Com efeito, a cidadania é um conceito mais amplo, que envolve não apenas uma atitude passiva, de escolha entre produtos de acordo com a sua qualidade, ou de controle dos mesmos, mas também compreende uma dimensão ativa de participação e de responsabilização (*accountability*). Ao contrário do consumidor, que se limita a escolher entre um leque mais ou menos limitado de opções e de reclamar quando não está bom, o cidadão reivindica o direito de participar diretamente no processo de formulação de políticas e na implementação e gestão dos serviços públicos. A própria idéia de descentralização ganha um novo significado nesse contexto, desejável não em virtude de uma maior eficiência, mas de uma maior participação que ela permite de seus interessados, contribuindo para ampliar os horizontes da democracia horizontal. São assinaladas, desde essa perspectiva, as virtudes políticas republicanas da descentralização. Trata-se, com efeito, de ressignificar a esfera pública que passa a ser vista como o espaço da aprendizagem social e organizacional, como *locus* da discussão democrática¹⁸¹.

Outra crítica feita a partir desse enfoque da cidadania ativa diz respeito aos mecanismos de mercado para alocação de recursos públicos segundo o desempenho de metas, denunciando sua dinâmica perversa. Tais mecanismos favorecem a polarização dos serviços, ou seja, aqueles prestadores de maior qualidade tendem a receber mais recursos

¹⁸¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. op. cit. p. 188.

incrementando com isso sua infra-estrutura numa espiral crescente de qualidade-fundos; por outro lado aquelas instituições que por qualquer razão não logram atingir as metas do contrato de gestão recebem menos recursos prejudicando sua qualidade numa espiral decrescente. No limite, tudo tende para a polarização entre alguns poucos (senão um só) centros de excelência ao lado de outros de mais baixa qualidade, sendo que a possibilidade de escolha pelo cidadão, por sua vez, encontra-se limitada por obstáculos geográficos ou financeiros. Assim, propõem a substituição da competição entre as agências pela cooperação entre as mesmas¹⁸².

Por fim, cumpre salientar última crítica ao consumerismo. Trata-se do problema de identificar quem são os clientes da administração. Com efeito, a administração orientada para o consumidor tende a privilegiar os interesses de grupos bem organizados de consumidores em detrimento daqueles desarticulados, para além de qualquer preocupação com a equidade ou a legitimidade das demandas. A administração torna-se por demais suscetível à influência de grupos, na medida em que dependem da satisfação destes para a captação de recursos, favorecendo, por isso, aqueles que podem “falar mais alto” aos ouvidos dos formuladores de políticas. Nesse contexto, alguns consumidores tendem a ser mais importantes que outros, não por serem portadores de reivindicações mais legítimas, mas por se encontrarem mais organizados e estrategicamente posicionados para se fazerem ouvir¹⁸³.

Sintetizando as propostas dessa terceira corrente tem-se: (1) ênfase no desenvolvimento organizacional de baixo para cima e na aprendizagem; (2) valorização da cultura organizacional; (3) responsabilização (*accountability*) de políticos pela má formulação de políticas e de administradores pela má implementação e gerenciamento delas; (4) participação popular; (5) ênfase no desenvolvimento da cidadania; (6) ênfase na proteção da *res publica*¹⁸⁴.

É importante deixar assinalado aqui que esse conjunto de idéias referentes à nova governança não é de modo algum uniforme, nem se desenvolveu em todos os países em reforma administrativa e nem todos interpretaram os princípios acima da mesma forma, nem todos de uma vez. Ao contrário do que apontam Osborne e Gaebler, não há indícios de um processo de convergência nos modelos de reforma administrativa levados a efeito internacionalmente¹⁸⁵. Embora seja possível identificar alguns agrupamentos já bem generalizados como descentralização e utilização de mecanismos de mercado, nem todos os

¹⁸² ABRUCIO, Fernando Luiz. op. cit. p. 191.

¹⁸³ idem. p. 188-9.

¹⁸⁴ FERLIE, Ewan et alii. op. cit. p. 32-4.

Estados adotaram os mesmos modelos, tendo em vista as resistências políticas e o contexto administrativo anterior em cada um deles¹⁸⁶. Alguns já têm uma tradição e uma cultura de autonomia e de descentralização bem desenvolvida enquanto que outros enfrentam resistências políticas e culturais à desconcentração. Os países anglo-saxônicos orientam-se pela distinção entre *common law* e *statute law*, enquanto que os países da Europa continental, de influência romana, enfatizam a distinção entre direito público e privado, de reduzida importância naqueles países, de sorte que nestes a adoção de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos é visto com mais desconfiança e enfrenta mesmo obstáculo de natureza constitucional. Dessa sorte, não se pode falar de um modelo unitário e coerente de nova governança, mas um conjunto de princípios até heterogêneos, que cada país tenta aproveitar segundo suas próprias idiossincrasias, em número e na medida que lhes convêm.

De qualquer maneira, não se pode deixar de reconhecer que a revolução gerencial na administração pública — ao proclamar a obsolescência dos princípios da burocracia weberiana e ao desenvolver instrumentos mais ou menos originais, mais ou menos radicais e mais ou menos transplantados da iniciativa privada — provocam perplexidades, desafios e transformações profundas num outro ramo do conhecimento, qual seja, o Direito Administrativo. Isso será tratado mais adiante.

2.2.2 Teoria da escolha racional e relações principal/agente: as dificuldades do accountability

Tendo sido estabelecida a conclusão de que o Estado pode e deve desempenhar um papel relevante na promoção do desenvolvimento econômico, no aumento da competitividade das forças produtivas nacionais e, conseqüentemente, na inserção destas no mercado internacional, coloca-se imediatamente a questão sobre quais os instrumentos que o tornam idôneo a desincumbir-se de tais tarefas a contento. Por outro lado, não sendo menos aceita a idéia de que o Estado pode facilmente descambar para um crescimento descontrolado e distorcido — a crítica neoliberal, embora superada deixou marcas — acarretando prejuízos para a competitividade econômica e para o funcionamento dos mercados tão graves quanto as externalidades que visa corrigir, aquela pergunta deve ser respondida em conjunto com esta

¹⁸⁵ FERLIE, Ewan et alii. op. cit. op. cit. p. 35.

¹⁸⁶ ver FEDELLE, Marcelo. As administrações públicas. Trad. de Emídio Santanche. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999.

outra: uma vez admitida a intervenção benéfica do Estado na sociedade, como impedir que ele exceda os limites do ótimo? Como se pode observar, o problema todo consiste em assegurar que o Estado faça o que deve fazer e apenas isso, vale dizer, abstenha-se de fazer o que não deve.

Os teóricos reformadores têm se utilizado da teoria da escolha racional e da abordagem do agente/principal (*agent/principal*) para equacionar tais questões de desenho institucional.

A teoria da escolha racional, de um modo geral, sustenta que a organização da vida coletiva nas sociedades modernas orienta-se segundo dois princípios, quais sejam, o princípio do Estado e o princípio do mercado. Todavia, não se trata de opor os princípios um ao outro, mas de conjugá-los a fim de otimizar a conduta dos indivíduos nos mais diversos contextos sociais. Com efeito, a análise histórica da tensão entre Estado e mercado mostra que ela gerou mais dúvidas, controvérsias e perplexidades do que soluções concretas e bem definidas.

De um lado argumentam os liberais que o mercado é o mecanismo de alocação de recursos eficiente por excelência, onde a intervenção estatal, por não ter com o que contribuir, só pode prejudicar. A intervenção consiste em transferência artificial de renda que reduz os incentivos à competição e distorce a informação sobre oportunidades. Tudo isso seria correto, se os mercados fossem completos, isto é, se houvesse mercados para tudo, hoje — se não existissem monopólios naturais — e sempre — se os retornos crescentes não conduzissem à monopolização — e funcionasse sem externalidades, é dizer, se todos os agentes econômicos tivessem acesso a toda a informação disponível e à mesma informação e a processassem da mesma forma. Existindo, porém, tais falhas e distorções internas, carece de fundamentos a crença na eficiência do mercado como único e melhor mecanismo regulador da economia e alocador de bens e rendas, admitindo-se, pois, a intervenção corretiva do Estado¹⁸⁷.

No entanto, embora o Estado possa intervir beneficentemente na regulação dos mercados, não há garantias de que isso irá efetivamente ocorrer, ou melhor, de que essa intervenção estará de fato comprometida com os interesses superiores do bem-estar coletivo, tomando-se em consideração que as políticas públicas são concebidas e implementadas em última análise por pessoas, indivíduos ou grupos situados em posição estratégica no governo e/ou na burocracia, cada um com seus próprios interesses e preferências, sujeitos a pressões de outros

¹⁸⁷ PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 41.

vários interesses, legítimos ou ilegítimos, que muitas vezes representam ou a quem devem prestar contas do mandato ou da administração. Dessa sorte, tais autoridades podem não ter condições ou interesse, ou ainda o conhecimento necessário, para perceber qual a intervenção ótima tendo em conta o aperfeiçoamento dos mercados ou o bem-estar da sociedade, ou para levá-la a efeito ainda que a perceba. Ao invés, podem se utilizar da máquina administrativa em benefício próprio ou daqueles a quem servem¹⁸⁸. Como impedir que isso aconteça? Por outro lado, até os liberais mais extremados reconhecem que há modalidades de intervenção estatal constitutivas do próprio mercado, por isso mesmo inevitáveis, tais como garantias legais da propriedade privada e das transações econômicas, da ordem pública, bem ainda uma infra-estrutura mínima de bens e serviços públicos. Porém, qual é o limite?

Ao lidar com essa ordem de questões, a teoria da escolha racional parte do individualismo metodológico radical, ou seja, o indivíduo é a unidade básica da sociedade e é dele que necessariamente se parte a análise sociológica. O fundamento da normatividade reside no comportamento dos indivíduos o qual é sempre orientado a uma finalidade. Mais do que isso, essa teoria desconsidera a importância teórica dos outros tipos de ação em favor de um tipo específico denominado de ação racional com relação a fins, e de outros padrões de racionalidade em nome da racionalidade instrumental-cognitiva. O indivíduo, portanto, é considerado um sujeito racional e autônomo que, deliberando sobre contextos e oportunidades por ele percebidos, constrói um leque de preferências e interesses pessoais que orientam a sua conduta. Essa perspectiva do indivíduo racional que age segundo um cálculo utilitário de seu próprio interesse em face de oportunidades e normas postas pelo ambiente e pelos diversos contextos sociais é utilizada tanto na compreensão do comportamento dos agentes econômicos como dos atores políticos. Isso implica que a política e a economia não se baseiam em princípios distintos de racionalidade e de sociabilidade, senão que seguem a mesma lógica. Noutras palavras, a ação individual, estratégica, racional e finalista, orientada segundo as oportunidades de satisfação do próprio interesse possui idêntico estatuto, quer se trate de relações contratuais, quer cuide de objetivos políticos ou éticos. Com efeito, a política é compreendida como mercado político, constituído de indivíduos dispostos a perseguir cada

¹⁸⁸ PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*". op. cit. p. 42.

qual o seu próprio interesse, mediante ações racionais, à vista de oportunidades e normas postas por esse mesmo mercado¹⁸⁹.

A abordagem do agente-principal recepciona a metodologia da teoria da escolha racional a fim de reformular a questão sobre o volume ótimo desejável de intervenção do Estado. Por um lado, constata-se que os mercados são sempre incompletos e imperfeitos, que os agentes econômicos têm acesso a diferentes e nem sempre precisas informações; por outro, que a intervenção estatal pode ser benéfica, atuando corretivamente, ou perversa, potencializando as externalidades do mercado. Partindo do ponto de vista do indivíduo — o qual age racionalmente segundo cálculos utilitários tendo em vista oportunidades oferecidas em seu contexto social — como unidade constitutiva tanto do Estado quanto do mercado, conclui-se que a idéia de uma tensão entre ambos, traduzida no enfoque sobre qual o mecanismo mais eficiente de regulação da economia, enfrenta uma falsa questão. Uma vez que o estatuto da atividade política é idêntico ao da atividade econômica, se a mesma racionalidade instrumental-cognitiva, orientada a fins, estratégica, conduzida por indivíduos que perseguem interesses próprios, preside ambos os espaços, já não se trata de oposição mas de otimização dos dois mecanismos, que aliás é um só. Noutros termos, não faz sentido perguntar onde o Estado deve intervir, nem qual o volume desejável de intervenção estatal. A verdadeira questão é qual o desenho institucional que permite que tanto agentes econômicos como políticos se comportem de maneira socialmente útil; quais as instituições — entendidas como regras formais do jogo político e econômico — que estabelecem os melhores estímulos nesse sentido, positivos (promoções de conduta) ou negativos (sanções). A abordagem do agente-principal preocupa-se em analisar a atividade do Estado na concepção e implementação de um desenho institucional tal que ofereça incentivos e oportunidades aos indivíduos para preferir, no seu cálculo racional, agir de acordo com o interesse social. Assegurar mediante regras a coincidência do interesse individual com o social: esse é o desafio institucional da reforma do Estado e da governança. Se os estímulos necessários à promoção do comportamento socialmente útil devem vir do Estado ou do mercado é problema casuístico e incidental¹⁹⁰.

Num sistema em que interesses contrapostos são constantemente negociados, normalmente por contrato, e as informações conhecidas pelos contratantes são diferentes, ou,

¹⁸⁹ WERLE, Denilson Luís. Sociedade civil, mercado político e fundamentos da normatividade: teoria da sociedade civil de Cohen e Arato e teoria da escolha racional. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998. p. 83 a 86.

mais significativamente, assimétricas (um sabe coisas que o outro não sabe) estabelecem-se relações do tipo agente-principal, onde o principal é o contratante e o agente é o contratado. Tanto a esfera política como a esfera econômica são constituídas por uma rede dessas relações e o desempenho de ambas depende do desenho institucional específico que as regulam. O dilema do institucionalismo adotado na abordagem do agente-principal reside na possibilidade do principal fiscalizar a atividade do agente, proporcionando o estímulo correto para a atividade desejável, mas ao mesmo tempo permitindo a este perseguir o seu próprio interesse. Segundo Przeworski:

“Quando faltam alguns mercados e os indivíduos têm acesso a diferentes informações estabelecem-se relações do tipo *agent vs. principal*, regidas por contratos explícitos ou implícitos. Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. [...] Em termos genéricos, portanto, o problema que o principal tem de enfrentar é o seguinte: Como induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, principal), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação — isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade —, e a restrição de ‘compatibilidade do incentivo’, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses¹⁹¹”.

Um desenho institucional adequadamente estruturado compreende a existência de um ordenamento jurídico confiável, o que implica a previsibilidade do Poder Judiciário na sua atividade interpretativa. Do ponto de vista do conteúdo, as instituições devem penalizar comportamentos predatórios assim no mercado — tais como políticas anti-truste, anti-

¹⁹⁰ PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. op. cit. p. 44.

¹⁹¹ idem. p. 45. O autor fornece o seguinte exemplo: “Suponha que o seu carro comece a fazer barulhos estranhos. Você vai a um mecânico, explica o problema, deixa o carro e aguarda o resultado. No dia seguinte, o carro está pronto, o mecânico lhe diz que teve que trocar os amortecedores e que isso lhe tomou cinco horas. Você paga e sai com o carro da oficina. O barulho cessou. Você escolhe o mecânico e pode recompensá-lo voltando a usar seus serviços – se ficou satisfeito com o resultado – ou puni-lo, procurando outra oficina, se não gostou do serviço. Mas o mecânico sabe de muitas coisas que você não sabe: se ele se empenhou para fazer o melhor trabalho possível, ou se fez o mínimo necessário; se o carro precisava de um pequeno ajuste ou de um conserto maior; se ele executou mesmo o trabalho em cinco horas, ou se bastou uma hora. Você é o *principal*, o mecânico é o *agent*. Você o contrata para que ele atue em defesa dos seus interesses, mas você sabe que ele tem também seus próprios interesses. Cabe a você premiá-lo ou puni-lo. Mas você dispõe de informação imperfeita para decidir o que fazer, porque o mecânico sabe de coisas que você não sabe e faz coisas que você não vê. O que você pode fazer para induzi-lo a prestar o melhor serviço de que ele é capaz? [...] Você tem de pagar ao mecânico o suficiente para que ele queira que você volte e tem também de encontrar um meio de fazer com que ele saiba que você só voltará se ele tiver feito um bom serviço”.

dumping ou outras práticas de eliminação da concorrência, controle dos mercados e aumento arbitrário de lucros — como no Estado, incluídas aí todas as práticas clientelistas e patrimonialistas, prevaricação e todas as formas de *rent seeking*. Além disso, em sua função promocional, convém incentivar condutas cooperativas entre os agentes econômicos e a burocracia, a inserção daqueles no mercado internacional (incentivo à exportação), reduzir os custos de transação, assegurar a transparência do governo e da administração, garantir a propriedade privada, adotar mecanismos de participação popular, de responsabilização de políticos e administradores obrigando-os à prestação de contas (*accountability*).

Przeworski chama a atenção para três categorias principais de relações agente-principal: a que existe entre os agentes econômicos e o Estado, entre burocratas e políticos e entre os políticos e os cidadãos. Em cada uma delas o primeiro termo representa o agente enquanto o segundo é o principal. O primeiro realiza tarefas e cuida dos interesses ou objetivos desejados pelo segundo. E cada uma delas coloca problemas específicos de controle, responsabilização e de estímulos que devem ser viabilizados institucionalmente¹⁹².

A relação do Estado com os agentes econômicos privados, ou o que é o mesmo, a intervenção do Estado na economia, conforme já se salientou, deve se restringir, segundo a nova governança, a um papel catalisador ou facilitador, estimulando a inserção das forças produtivas locais no mercado internacional tornando-as mais competitivas. Para tanto, sua intervenção não convém seja direta, produzindo na condição de empresário bens e serviços, porém através da capacidade regulatória que apenas o Estado, titular exclusivo do poder coercitivo legítimo, possui, definindo por lei ou pela política tributária a estrutura de incentivos que guiarão os agentes privados na sua busca por oportunidades de investimento e lucro. Naturalmente, as possibilidades de uma regulação eficiente encontram-se na proporção inversa da assimetria de informações entre o agente e o principal. Quanto maiores forem as informações desconhecidas pelo órgão regulador, mais formal e superficial tende a ser sua atividade e maiores serão, por outro lado, os custos de uma fiscalização mais minuciosa e efetiva. Outro problema crucial envolvendo a atividade regulatória sobre agentes econômicos diz respeito ao risco da captura do órgão regulador pelos grupos de interesse diretamente afetados por sua atividade. *Lobbies* ou outras formas de relação clientelista com a administração pública fazem com que a regulação se oriente por critérios “endógenos” ou corporativos, ao invés de visar o interesse público. Por outro lado, a solução pelo insulamento

¹⁹² PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. op. cit. p. 46.

burocrático do órgão regulador gera problemas opostos de falta de transparência comprometendo a possibilidade de participação de usuários, o controle das decisões regulatórias, prejudicando as relações do tipo agente-principal entre a burocracia e os políticos. O excessivo acúmulo de poder decisório dos órgãos reguladores tornam a administração opaca e impermeável, comprometendo a responsabilização de seus agentes¹⁹³.

Cumprе salientar aqui os conceitos de *oportunismo* e de *risco moral (moral hazard)*. Comportamento oportunista é a discrepância no comportamento de um indivíduo antes e depois de uma situação contratual ou de uma regulação específica. Já o risco moral traduz exatamente a possibilidade desse indivíduo modificar seu comportamento, em especial com relação a riscos, depois que sua situação já se encontra garantida num contrato ou compreendida no âmbito de uma regulação. O exemplo clássico é o do contrato de seguro de automóvel. O segurado, antes de celebrar o contrato de seguro, costumava conduzir o seu veículo com muita cautela, dirigindo defensivamente, estacionando em locais seguros para prevenir roubos, etc. Uma vez, porém, que o seu carro tem agora seguro, passa a dirigir com menos cuidado e pode se dar ao luxo de estacionar em locais menos protegidos, porque ele sabe que o risco está satisfatoriamente coberto por outrem. Assim, também, no que se refere à atividade regulatória, cada proteção institucional conferida a investidores contra riscos tende, por um lado, a atrair investimentos, porém, por outro, dá margem a comportamentos oportunistas e temerários. O mesmo se aplica à regulação social: o Estado deve administrar um *trade off* entre a proteção contra riscos razoáveis nas áreas de saúde, emprego, educação, previdência e meio ambiente, sem prejudicar a competição e a produtividade. Uma excessiva proteção à indústria nacional pode produzir o mesmo tipo de comportamento oportunista ou acomodado¹⁹⁴.

A qualidade da regulação estatal sobre agentes privados depende, portanto, do volume de informações de que dispõem os órgãos reguladores, da qualidade dos burocratas, da organização interna da burocracia, que assegure transparência e ao mesmo tempo não se deixe capturar pelo patrimonialismo e da qualidade das instituições que assegurem que o governo assuma bons compromissos e dêem a eles confiabilidade.

A relação entre políticos e burocratas coloca em foco o problema de avaliação do desempenho dos órgãos burocráticos, em especial os que prestam serviços públicos, que não

¹⁹³ PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*". op. cit. p. 47-8.

¹⁹⁴ MELO, Marcus André. "Governance e reforma do Estado: o paradigma *agent x principal*". In: Revista do serviço público. ano 47, vol. 120, n. 1, jan/abr de 1996. p. 71.

pode ser feita levando-se em consideração apenas critérios quantitativos. Aqui as soluções apontam, segundo a nova governança, para a adoção de mecanismos de mercado, fazendo com que as várias agências estatais compitam entre si por recursos públicos¹⁹⁵. Tudo isso seria feito através da contratação sobre seus índices de desempenho. Outras medidas institucionais também podem ser a profissionalização do servidor, a flexibilização de procedimentos, a descentralização e a gestão por metas. Essa questão será melhor trabalhada em tópico posterior.

Por fim, as relações entre os políticos eleitos e os cidadãos são as mais complicadas de equacionar e constituem mesmo o calcanhar de Aquiles da nova administração pública. O problema consiste em como responsabilizar políticos pela má formulação de políticas, considerando-se, por um lado, que não há instrumentos institucionais de controle preventivo, ou seja, de obrigar os políticos a seguirem sua plataforma eleitoral; e, por outro, que o controle *ex post* exercido pelo voto nas eleições seguintes é sabidamente ineficiente, haja vista a multiplicidade de aspectos envolvidos num governo e a carência de informações do eleitorado. Faz-se mister instrumentos institucionais de atribuição de responsabilidade e de prestação de contas (*accountability*) de políticos — e também de burocratas — aos cidadãos, não apenas por ilegalidade mas por ineficiência¹⁹⁶.

Existem duas modalidades de *accountability*: horizontal e vertical. Os mecanismos horizontais consistem em instâncias institucionais capazes de efetivar a supervisão, o controle e a avaliação recíproca entre os vários níveis de governo. O dilema da teoria da escolha racional e da abordagem principal/agente é de como projetar uma estrutura equilibrada de controles mútuos que protejam ao mesmo tempo os direitos dos cidadãos e preservem a *res pública*. Nas palavras de Guillermo O'Donnell, trata-se de assegurar nos níveis governamental e administrativo a realização dos princípios liberais e republicanos¹⁹⁷. É estabelecido através de um conjunto de agências que detenham o poder legal de supervisionar rotinas e punir as violações de direitos e o prejuízo ao patrimônio público por má conduta (*misconduct*) — e estejam efetivamente dispostas a isso¹⁹⁸. No entanto, conforme adverte Przeworski, os burocratas podem não estar motivados a fiscalizarem-se mutuamente, prevalecendo o espírito corporativo e a busca de oportunidades econômicas dentro da

¹⁹⁵ PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. op. cit. p. 53-4.

¹⁹⁶ idem. p. 60-1.

¹⁹⁷ O'DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. In: *Lua nova: revista de cultura e política* n. 44, 1998. p. 30.

¹⁹⁸ idem. p. 40.

administração, para si próprio ou para aliados (*rent seeking*). Uma possibilidade seria criar agências com objetivos opostos de modo a estabelecer um procedimento de decisão, por assim dizer, “contraditório”, impedindo que uma só das agências possa maximizar seu interesse¹⁹⁹. Um exemplo seria um procedimento de elaboração orçamentária onde participe um órgão encarregado do controle de gastos e outro de implementar políticas de desenvolvimento²⁰⁰. Outra questão relativa ao *accountability* horizontal trata da conveniência ou não da independência das agências frente aos políticos eleitos, em especial a independência do Banco Central. Os argumentos em favor da independência salientam que ela impede a captura e o conluio com políticos e sua eventual utilização eleitoreira, populista ou clientelista. Além disso, a independência, no caso do Banco Central, justificar-se-ia tecnicamente ante a teoria de que os governos adotam políticas monetárias inconsistentes, devido a conjunturas políticas, de sorte que a política monetária deveria receber elaboração distintas das demais políticas. No entanto, a independência, na maior parte das vezes, significa a completa ausência de controle (como é o caso do Poder Judiciário), de sorte que a questão do *accountability* permanece irresolvido: o que garante que a regulação independente do Banco Central irá satisfazer o interesse público²⁰¹. A solução dessa questão não é, portanto, simples e depende de uma série de opções teóricas e valorativas, além das condicionantes do contexto político.

No que se refere ao *accountability* vertical, como já foi salientado, o mecanismo de controle retrospectivo dos políticos pela população, baseado no voto, é ineficiente por vários motivos. Em primeiro lugar faltaria um critério não contraditório de avaliação de um governo, a fim de que os políticos possam se orientar, caso contrário estes, sabendo que serão considerados bons ou ruins não importa o que façam, serão desestimulados a agir conforme o interesse público. Qual seria esse critério? A fidelidade ao programa apresentado nas eleições? Mas muitas vezes a conjuntura política obriga os governos a desviarem de suas intenções originais, seja para aproveitar oportunidades, seja para socorrer a emergências. O programa de governo deve ser flexível, uma vez que é impossível prever as condições em que será implementado. O crescimento econômico e melhorias na condição de vida também não são um critério confiável haja vista que a informação disponível ao eleitorado acerca desses

¹⁹⁹ PRZEWORSKI, Adam. “O Estado e o cidadão”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et ali. (Orgs.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p.333.

²⁰⁰ PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. op. cit. p. 56.

²⁰¹ PRZEWORSKI, Adam. “O Estado e o cidadão”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et ali. (Orgs.). op. cit. p. 334-5.

indicadores é extremamente limitada. Com efeito, o eleitor não tem como saber a que causas atribuir o crescimento econômico ou o desenvolvimento social, se à atuação do governo ou a uma conjuntura internacional qualquer, ou mesmo à atuação de governos anteriores que prepararam o terreno para essas melhorias. Do mesmo modo, estagnação econômica e social pode ser causada não por má administração, mas pela necessidade de sanear as finanças públicas arruinadas na administração precedente, e assim por diante²⁰². No entanto, de acordo com a teoria da escolha racional, ainda quando não perfeitos, os mecanismos de *accountability* vertical podem produzir resultados satisfatórios ali onde houver ou puder ser desenvolvido um desenho institucional no qual o interesse dos políticos se reelegerem esteja conectado com o interesse dos eleitores em maximizar sua utilidade individual. Nesse ponto, a teoria da escolha racional parece comunicar-se com o elitismo democrático: a democracia eleitoral pode desempenhar bem sua função reativa (isto é, não governar mas reagir contra maus governos) se existir competição real entre elites pelo poder e onde haja liberdade de expressão e uma mídia independente do Estado, ou um mercado de mídias. Fatores como nível educacional, altos níveis de renda e indicadores elevados de bem-estar também fortalecem o *accountability*. Por fim, a busca do *accountability* vertical passa pelo fortalecimento do princípio da representatividade. Países sem tradição democrática também apresentam baixa representatividade eleitoral. Os políticos apelam para o eleitor no momento da eleição, reduzindo-os posteriormente, porém, ao silêncio, governando sem participação, nem transparência, senão mesmo acima da Constituição²⁰³. Trata-se daquilo que Guillermo O'Donnell denomina de “democracia delegativa”²⁰⁴.

Em suma, o neoinstitucionalismo da escola da escolha racional e da abordagem do agente principal concebem a esfera pública e a esfera privada ambas em termos de mercado, aquele político, este econômico, mas igualmente constituídos de indivíduos que têm seus próprios interesses e buscam oportunidades oferecidas pelo entorno para satisfazê-las, atuando através de escolhas racionais, orientadas a fins estratégicos. A crítica que pode ser feita a essa perspectiva é a ênfase exclusiva num tipo específico de racionalidade — a racionalidade instrumental-cognitiva — sem referência a uma racionalidade alternativa — comunicativa — que poderia fundamentar a existência de um *locus* não egoístico, não orientada para o agir

²⁰² PRZEWORSKI, Adam. “O Estado e o cidadão”. op. cit. p. 340-1.

²⁰³ vide O'DONNELL, Guillermo. “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”. In: *Novos Estudos – Cebrap*, n. 51, julho de 1998. p. 37 a 57.

²⁰⁴ vide O'DONNELL, Guillermo. “Democracia delegativa?”. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 31, 1991. p. 25 a 40.

estratégico, que constituiria a sociedade civil. Na perspectiva aqui exposta a “sociedade civil” são os indivíduos considerados sob a ótica não de seus interesses políticos, mas particulares²⁰⁵. Ora, convém à nova governança incluir aspectos mais normativos no conceito de sociedade civil e formas alternativas de racionalidade se se quiser sustentar a legitimidade e a representatividade de um setor *público* não-estatal para o qual pretende delegar a execução de serviços públicos que correspondem a direitos fundamentais.

2.2.3 Da intervenção direta à regulação

Como se pode facilmente verificar, a teoria do agente-principal oferece um aporte teórico bastante útil para a nova governança para enfrentar a questão da redefinição dos papéis do Estado.

A intervenção política na economia pode dar-se de três modos: (1) através da redistribuição direta de renda, ou seja, da transferência de recursos de uma categoria de pessoas para outra ou de uma região do país para outra, e da produção de bens e serviços para o mercado; (2) através da estabilização macroeconômica, que visa assegurar o crescimento econômico e o pleno emprego e cujos instrumentos são a política fiscal e monetária; e (3) através das políticas de regulação, orientadas para a correção de falhas do mercado, tais como monopólios, externalidades, carência de informação e provisão insuficiente de bens públicos de infra-estrutura. Essas três formas não são excludentes, todos os Estados contemporâneos atuam nessas três frentes, em proporções diversas conforme a situação econômica, a posição do país internacionalmente e o momento histórico considerado²⁰⁶. Assim, por exemplo, os Estados de Bem-Estar europeus do pós-Segunda Guerra priorizaram a gestão macroeconômica como condição para um governo eficaz, do mesmo modo que na América Latina, sob os auspícios do modelo de Estado Desenvolvimentista, regido pelo estatuto da substituição de importações, a produção de bens e serviços para o mercado através de empresas estatais foi fundamental para o desenvolvimento industrial da região, na ausência de uma classe burguesa bem consolidada. A partir dos anos setenta, no entanto, a boa governança passou a exigir novas formas de intervenção, menos diretas, menos custosas e mais eficazes,

²⁰⁵ vide AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. p. 77 a 123.

baseadas na regulação. Regular significa estabelecer regras onde o mercado, no livre jogo competitivo, não logra assegurar o comportamento mais racional considerado o sistema capitalista em seu conjunto.

Com efeito, o conceito de regulação encontra-se conectado com a idéia de um governo facilitador e catalisador da economia, vale dizer, um Estado voltado para o mercado, sua otimização em termos de eficiência e competitividade. Não por acaso o *best seller* de Osborne & Gaebler abre com um capítulo sobre a redefinição da atividade governamental, de um governo produtor para um governo catalisador, traduzido na metáfora etimológica “navegando em vez de remar”:

A navegação requer que se veja todo o universo dos temas e possibilidades e pode contrabalançar demandas diferentes que competem por recursos escassos. Remar é atividade que exige concentração numa missão exclusiva que precisa ser bem executada. Quem navega necessita dos melhores métodos para atingir seus objetivos. Os que se dedicam a remar tendem a defender seus métodos a qualquer preço²⁰⁷.

Com efeito, trata-se, por um lado, de separar a núcleo estratégico do Estado, formulador de políticas e que delibera sobre os rumos do desenvolvimento (navegadores), do corpo da administração pública responsável pela implementação das políticas e pela prestação dos serviços públicos (remadores); por outro, o objetivo é reduzir a atividade do governo e da administração pública à formulação de normas que regulem as atividades econômicas e a prestação de serviços públicos deixando que a prestação direta propriamente dita fique a cargo do setor privado ou das parcerias do Estado com a sociedade civil. Argumentam Osborne & Gaebler que o Estado, na medida em que se compromete em prestar diretamente bens e serviços para o mercado através de uma ampla, pesada e dispendiosa burocracia, tende a se paralisar, perdendo sua capacidade de decidir, de formular políticas e estratégias de longo prazo, de indicar os rumos da sociedade, preocupado que está com microracionalidades e pequenos problemas de administração, como se estivesse o tempo todo de cabeça baixa sem ver para onde está indo. Nesse contexto, ao invés de o governo nortear a ação do mercado e

²⁰⁶ MAJONE, Giandomenico. “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências da mudanças no modo de governança. In: *Revista do serviço público*. ano 50, n. 1, jan/mar de 1999. p. 6-7.

²⁰⁷ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. 32.

dos agentes econômicos, estes é se tornam meros geradores de receita para as políticas públicas. Com a internacionalização da economia, porém, a indicação dos rumos da sociedade e a formulação de estratégias de desenvolvimento constituiu-se numa tarefa tão complexa, tão conjuntural, que exige tantos cuidados e correções de trajetória que ocupa, uma vez que se assuma satisfatoriamente essa missão, praticamente toda a agenda governamental. Por conseguinte, os governos demasiado preocupados em prestar diretamente serviços perdem capacidade de coordenação econômica e de planejamento. Os governos devem concentrar-se sobre as tarefas que só eles podem desempenhar, qual seja, a construção de um projeto de desenvolvimento, mediante um processo de discussão pública democrática, deixando ao mercado aquilo que é a sua especialidade, a organização da produção e a alocação de recursos. “A obrigação do governo não é prestar serviços ao público, mas garantir que eles sejam prestados”²⁰⁸.

A mudança nas funções do Estado, de produtor para regulador, acarreta transformações profundas em sua estrutura: novos instrumentos de gestão, novos âmbitos de conflito político, novos atores, novas instituições, novas formas de responsabilização e nova cultura político-administrativa.

Com relação aos novos instrumentos de gestão, a passagem do Estado redistribuidor para o Estado regulador significou a substituição das velhas formas de intervenção tais como a transferência direta de renda, a fixação de preços, o controle da entrada de mercadorias e o controle dos níveis de produção, por outros que impliquem menores custos, que sejam mais voltados para o mercado, que utilizem e maximizem os instrumentos de auto-regulação. Significou também, e sobretudo, a privatização das empresas estatais, a abertura para a iniciativa privada de setores considerados estratégicos e de monopólio estatal, tais como ferrovias, telecomunicações, produção e distribuição de energia elétrica, etc., a abertura do mercado ao capital e à produção internacional, com a retirada de grande parte das barreiras e das políticas protetoras da indústria nacional típica do Estado Desenvolvimentista, na América Latina. Todas essas medidas ficaram conhecidas em seu conjunto com a paradoxal denominação de políticas de *desregulamentação*. Na teoria, porém, o paradoxo pode ser facilmente explicado. Com efeito, não se trata de uma supressão pura e simples da atuação do Estado na economia. À desregulamentação segue-se uma nova regulação, situado num nível

²⁰⁸ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p. 40.

distinto de governança, certamente menos rígida, menos pesada que a primeira, porém, por isso, mesmo, mais eficaz²⁰⁹.

Assim, por exemplo, em lugar do tabelamento de preços e de controle da produção, leis anti-truste constituem uma política mais efetiva de regulação do mercado, prevenindo e punindo técnicas de eliminação da concorrência e de aumento arbitrário de lucros. O governo também pode se utilizar da política tributária para estimular o desenvolvimento tecnológico e o investimento em áreas econômicas de custos elevados. A redução das tarifas e as barreiras à importação podem estimular a competição e prevenir a dominação dos mercados muito mais eficazmente e com menos custos, inclusive políticos, do que a técnica da cisão compulsória de uma empresa. Em se tratando da regulação na área social, tal como proteção ao ambiente, ao consumidor, ao trabalho, cumpre destacar as vantagens da função promocional e preventiva do direito em relação a sua tradicional ação repressiva *ex post*²¹⁰. Políticas punitivas demandam em geral extensas burocracias, leis minuciosas, uma fiscalização constante, uma série de padrões e licenças, cuja implementação implica custos muito elevados para a administração. Do ponto de vista da efetividade, por sua vez, a aplicação de uma punição, seja de natureza penal como os crimes ambientais ou contra o consumidor, seja de natureza administrativa como multas ou suspensões de direitos (cassação de autorizações, licenças, alvarás, etc.) exige toda uma apuração mediante inquérito, processo e recursos com todas as garantias constitucionais aos acusados ou indiciados, comprometendo assim a certeza quanto a utilidade da punição. Assim, é preferível, no âmbito de uma atividade regulatória, adotar políticas fiscais benéficas àqueles agentes econômicos que adotam as posturas socialmente desejáveis, atuando imediatamente e sem custos significativos sobre a sua capacidade competitiva, que é sem dúvida um estímulo bem mais poderoso do que a ameaça de uma punição. Trata-se, portanto, não da supressão de mecanismos de intervenção política na economia, mas da substituição de velhos e pesados mecanismos por outros supostamente mais eficazes.

No entanto, é natural que os antigos instrumentos e instituições típicos do Estado intervencionista não poderão ser substituídos imediatamente por um modelo alternativo perfeitamente acabado de novas regulações. Pelo contrário, do processo de privatização e desregulamentação emerge um marco regulatório mínimo, o qual será complementado

²⁰⁹ MAJONE, Giandomenico. op. cit. p. 8-9.

²¹⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. "Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. In: Revista do serviço público. ano 50, n. 2, abr/jun de 1999. p. 21.

progressivamente à vista de dificuldades concretas encontradas no caminho. A estratégia da reforma regulatória é essencialmente incrementalista, ao invés de basear-se numa concepção totalizante de instrumentos de gestão e de soluções pré-concebidas para todas as situações em abstrato. Há vários argumentos que apoiam essa estratégia: (1) é extremamente difícil, senão impossível, antecipar comportamentos, especialmente em face da complexidade crescente da vida econômica que exige regulação; (2) diante de algum efeito imprevisto é mais fácil e mais eficaz partir de algumas poucas regras que possam ser depois complementadas do que modificar regras extensiva e previamente postas; (3) como não se dispõe de informações concretas sobre o novo ambiente criado pela desregulação da economia, não é possível prever os problemas que irão surgir, nem que soluções devem ser encontradas; (4) de todo modo é provável que a solução para os novos desafios colocados no âmbito dessa nova regulação exijam uma cultura administrativa nova, que deverá ser paulatinamente construída; (5) nesse sentido, uma ampla regulação prévia pode contaminar de cultura antiga aqueles instrumentos cuja eficácia depende precisamente de uma nova mentalidade; (6) finalmente, tendo em vista as regras do jogo político democrático, é muito difícil que uma reforma administrativa bastante minuciosa possa lograr um consenso; em geral os governos não duram tempo suficiente, nem conseguem reunir tanta vontade política, para levar a cabo a implementação de todo um modelo radicalmente novo de administração pública. Desse modo, convém que o marco regulatório seja claro em seus princípios, mais do que minucioso e exauriente em suas regras, conservando flexibilidade que lhe permita incrementar-se e adaptar-se diante de novos contextos²¹¹.

Outro aspecto essencial a ser salientado no tocante aos instrumentos de que lançam mão os dois modelos de governança — a transferência direta de recursos no Estado redistribuidor e a formulação de regras no Estado regulador — diz respeito aos limites e aos excessos a que podem conduzir, o que coloca o problema seguinte de como controlar o seu uso. Em um Estado de Bem-Estar típico, ou num Estado desenvolvimentista, as políticas públicas encontram-se naturalmente contidas nas limitações orçamentárias ou, no máximo, nas limitações de crédito. Do ponto de vista político, também há limitações de custo: como não há recursos disponíveis em quantidade suficiente para atender a todas as demandas sociais, a política de redistribuição assume a forma de um jogo de soma zero, ou seja, a concessão de benefícios a alguns grupos de interesse implica a negação de outros benefício a

²¹¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. op. cit. p. 22.

outros atores sociais, de sorte que quando alguém ganha alguém perde. Os governos não podem evitar, assim, o desgaste oriundo dessa seleção e devem administrar os custos políticos, que demasiado altos, os comprometem nas próximas eleições. Já quando se trata de uma atividade regulatória, que envolve quase exclusivamente a formulação de regras, não há limites orçamentários significativos, eis os custos das políticas públicas serão suportados pelos agentes econômicos destinatários da regulação. Não existindo dispêndio direto de recursos públicos, os órgãos reguladores podem desempenhar sua atividade à vontade, sem se preocupar com limitações de caixa. No que se refere ao custo político, a regulação pode resultar num jogo de soma positiva, pois a opção por beneficiar esse ou aquele grupo em detrimento do outro não representa mais um dilema, desde que boas regras sejam formuladas²¹².

A ausência de uma limitação natural para as políticas reguladoras, tal como o orçamento é para os programas que envolvem despesa direta, coloca de imediato o problema do controle da atividade regulatória do Estado. Com efeito, o controle do volume de regulação e do conteúdo das normas para um determinado período ou para determinado setor da economia não é feito de nenhum ponto específico do sistema político, nem parlamento, nem governo. Nos órgãos burocráticos tradicionais, os parlamentos controlam o volume de recursos destinados para cada programa através da lei orçamentária, ao passo que o Ministério respectivo para cada área de atuação controla a liberação dos fundos no limite do rubricado. Se esses órgãos tendem constantemente — segundo a teoria da escolha pública — a maximizar seus orçamentos ocultando seus custos e demandando sempre mais verbas, auditorias podem ser realizadas para avaliar o desempenho e o custo real dos programas. No âmbito de uma regulação nada disso se aplica. Não há necessidade de maximizar orçamentos, nem portanto de ocultar custos. Não há possibilidade de auditoria nem de fixação de prioridades, nem por ministérios nem pelo legislativo, se é que se trata de agências reguladoras autônomas. Aqui o perigo consiste em privilegiar pelo conteúdo da regulação grupos de interesse específicos²¹³. Assiste-se nesse momento a uma extraordinária transformação.

No Estado de Bem-Estar Social, o grande espaço público de conflito é essencialmente político e envolve, mais do que o embate ideológico e o choque entre as visões de sociedade, um objeto bem mais prosaico: a alocação de recursos públicos. Cada grupo tenta atrair o

²¹² MAJONE, Giandomenico. op. cit. p. 15.

investimento público para áreas do interesse que representa. Com o advento do Estado regulador, onde os recursos são escassos e a principal fonte de poder é a formulação de normas, as quais são elaboradas, segundo a nova governança, por agências autônomas, observa-se um deslocamento do cenário das lutas políticas e uma transformação em seu estatuto. A principal fonte de conflito político deixa de ser o processo de elaboração das leis orçamentárias para concentrar-se sobre o controle da produção normativa reguladora. Aqui a unanimidade dos teóricos da escolha racional e dos defensores do Estado regulador defende a necessidade de se admitir a revisão judicial das normas de regulação emanada de tais agências. O Judiciário, até então um personagem secundário na administração pública, voltado exclusivamente para um controle formal de seus atos, assume uma importância crucial na construção da boa governança. Com efeito, é precisamente aqui que o projeto anti-discricionário do direito administrativo encontra seu terreno mais fértil de aplicação. A autonomia e a flexibilidade organizacional das agências reguladoras deve ser compensada pela possibilidade do Poder Judiciário controlar o mérito administrativo. Isso se torna ainda mais necessário na medida em que a administração direta vai diminuindo sua esfera de atuação terceirizando boa parte dos serviços mediante parcerias com o setor privado ou com a própria administração indireta. Nesse contexto, já não mais é possível resolver problemas de gestão utilizando a tradicional fórmula da corrente hierárquica do tipo comando e controle, senão que passam a ser regulados por relações contratuais. O que costumava ser um problema *interna corporis*, uma questão de mérito administrativo, se exterioriza numa relação jurídico-contratual, cujo conteúdo pode ser conhecido pelos juizes. Essa judicialização da política — traduzido na possibilidade de controle da discricionariedade administrativa, do mérito das políticas públicas — constitui uma das mais significativas aberturas teóricas trazidas no âmbito da atividade regulatória²¹⁴.

No que tange aos novos atores que emergem nesse cenário, além da já salientada atuação dos tribunais, guindados da condição de meros árbitros imparciais para sujeitos ativos na elaboração da regulação, a participação popular direta revela-se mais efetiva do que os canais políticos tradicionais como o legislativo ou os partidos políticos, e mais de acordo com os imperativos da nova governança de autonomia e descentralização na formulação e implementação de políticas. De resto, movimentos sociais e organizações não-governamentais centradas, na maior parte das vezes, sobre reivindicações específicas (proteção ao ambiente,

²¹³ MAJONE, Giandomenico. op. cit. p. 17.

direitos do consumidor, questões de gênero, direitos da criança, etc.) parecem corresponder à especialização e profissionalização característicos da nova administração pública. Nesse contexto, o espaço público se fragmenta numa pluralidade de campos de discussão e de atuação cada qual constituídos de atores específicos interessados em seus respectivos temas. Já não se pode falar de uma sociedade civil como se fosse uma ágora grega, um espaço homogêneo de discussão pública, porém mais como um fórum, no qual convivem uma infinidade de discussões onde é impossível que todos os cidadãos participem de todas elas ou mesmo acompanhem todas elas. A complexidade crescente dos problemas e das discussões atuais exige que os atores sociais também se especializem, isto é, dividam-se entre aquelas que lhes interessam mais ou que lhes tocam mais de perto — muitas vezes uma só — limitando-se a acompanhar as demais, quando possível, ou, caso contrário, retirando-se delas. A especialização dos parlamentos em comissões de trabalho sobre temas específicos reflete exatamente essa fragmentação, essa heterogeneidade e essa complexidade e exige do lado da administração pública um movimento correspondente²¹⁵.

Finalmente, a partir da emergência desses novos sujeitos coletivos de representação política democrática, novos padrões de legitimidade vão sendo forjados. De um lado, do ponto de vista procedimental, faz-se mister a permeabilidade da administração, quando da formulação de normas reguladoras, à ampla participação dos setores da sociedade civil interessados, e, ao mesmo tempo, o controle, através de mecanismos mais complexos e sofisticados de responsabilização e prestação de contas. Cumpre salientar que as políticas de regulação devem ser sempre justificadas publicamente, sujeitando-se à revisão judicial do mérito. Por outro lado, materialmente, o fundamento de legitimidade de agências autônomas de regulação reside na profissionalização de seus agentes, na sua especialização e na sua eficiência²¹⁶.

2.3 Descentralização político-administrativa, subsidiariedade e participação

O tema da descentralização é sem dúvida um dos mais interessantes e importantes dentro do programa de ajuste estrutural e de reforma do Estado. Por um lado, gravita em torno

²¹⁴ MAJONE, Giandomenico. op. cit. p. 18.

²¹⁵ idem. p. 23.

²¹⁶ idem. p. 27.

da amplitude de seu conceito — que aliás não é assim tão claro e isento de dificuldades — vários outros que com ele se articulam com implicações as mais diversas, tais como autonomia e flexibilização de procedimentos na administração pública, *downsizing*, democratização e transparência, participação popular, federalismo, subsidiariedade e mesmo privatização e terceirização de serviços públicos. Por outro lado, e em virtude mesmo da polissemia do conceito, a descentralização, ao contrário da maioria dos tópicos da reforma, logra conquistar um consenso significativo entre as várias tendências do pensamento político tanto à direita como à esquerda, embora, como se verá adiante, enfatizando aspectos distintos.

A crise fiscal e a crise da dívida nos países em desenvolvimento é muitas vezes apontada como uma crise de centralização excessiva da administração pública²¹⁷. Com efeito, a forte centralização e hierarquização da administração é uma característica típica da organização burocrática apontada por Weber²¹⁸. Porém, o centralismo foi uma estratégia eficiente numa época de tecnologias pouco avançadas de comunicação e transporte; em consequência, também a velocidade exigida para o planejamento de políticas e para a tomada de decisões não era tão grande, o que permitia que a informação fosse processada lentamente ao longo de toda a cadeia hierárquica até chegar aos níveis superiores da administração para que em seguida a decisão retornasse pelo mesmo caminho. Na maior parte das vezes, a situação era estática o suficiente para não haver defasagens significativas de informação durante o processo, não sendo necessária a constante atualização. A revolução tecnológica nos transportes e na comunicação dissolveram os obstáculos espaciais e temporais, multiplicou a informação disponível e criou condições para uma aceleração vertiginosa na economia e na política²¹⁹. Nesse quadro, o modelo burocrático clássico centralista e com numerosos graus de hierarquia revela-se contraproducente e começa a apresentar sinais de esgotamento.

As demandas por descentralização, dentro do marco teórico da nova governança, surgiram, portanto, como imperativos de eficiência na administração pública. A este objetivo, outros foram acrescentados, de cunho político, relacionados mais com a governabilidade do que com a governança propriamente dita, tais como democratização e transparência na administração e no governo, em que a descentralização lograria aproximá-los do cidadão; a participação popular também foi apontada como um corolário desejável da gestão

²¹⁷ FINOT, Ivan. “Descentralización en América Latina: ¿como conciliar eficiencia con equidad?”. In: *Revista del Clad – Reforma y Democracia*, n. 10, fevereiro de 1998.

²¹⁸ WEBER, Max. *Economia e sociedade*, vol. 2. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elzabe Barbosa. Brasília: Editora da UnB, 1999. p. 199.

²¹⁹ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p. 273-4.

descentralizada. De um modo geral, o processo de democratização na América Latina fez despertar uma certa euforia de participação e de abertura de novos espaços públicos em que pudesse prevalecer a lógica democrática. Essa convergência de objetivos técnicos e políticos permitiu que a questão da descentralização lograsse um enorme consenso teórico, ao passo que a divergência acerca dos fundamentos da descentralização, por sua vez, explica as marchas e contramarchas da efetivação prática do pacote descentralizador²²⁰.

Não é possível uma análise minimamente exata sobre a descentralização sem um marco conceitual e metodológico. É tradicional na Ciência Política a distinção entre descentralização política e descentralização administrativa ou desconcentração. A primeira encontra-se relacionada ao federalismo, em especial à lei da autonomia pela qual as entidades menores têm competência para elaborar suas constituições próprias, suas leis ordinárias, para administrar-se desembaraçadamente e de conformidade com seus interesses, desde que, como anota Paulo Bonavides, “tudo de faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição federal”²²¹, ressaltando neste aspecto que há incidência de duas ordens jurídicas diferentes coabitando no território. Já a descentralização meramente administrativa, ou centralização desconcentrada, segundo o mesmo autor, implica o reconhecimento de um maior ou menor grau de capacidade e responsabilidade decisória por parte dos agentes da administração de hierarquia mais baixa, competência que, no entanto, é delegada pela autoridade superior, a quem continuam presos por laços de dependência hierárquica, não sendo possível nenhuma ruptura ou oposição política entre ambos²²².

Essa classificação, posto que consagrada na terminologia constitucional e da Ciência Política, é insuficiente. Na verdade, convém que a descentralização seja compreendida no marco teórico da nova governança, o que significa situá-la em razão das questões a que veio responder. Noutras palavras, qualquer definição do que vem a ser descentralização, bem assim qualquer classificação de suas modalidades, deve tomar em linha de conta a crise fiscal do Estado e a função regulatória que ora se lhe predica a fim de aliviá-la. Descentralização, portanto, está relacionada com a separação entre um núcleo governamental formulador de estratégias e uma periferia implementadora não necessariamente estatal, própria do Estado regulador.

²²⁰ HALDENWANG, Christian von. “Descentralización y democracia local”. In: HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karl e MAIHOLD, Günter (Orgs.). *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas (VE): Editorial Nueva Sociedad, 1999. p. 377-8.

²²¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 181.

²²² idem. p. 152.

Assim, para uma definição de descentralização é mister uma leitura cruzada entre direito, ciência da administração, ciência política e economia, de modo a compreender fenômenos de (1) desconcentração administrativa, territorial ou funcional; (2) devolução de competências a órgãos eleitos, dotados de autonomia política; (3) terceirização de serviços públicos, parcerias com a sociedade civil e introdução de instrumentos de mercado (contratação); e (4) participação popular no processo de decisão sobre o gasto público. Para efeito do presente estudo, pode-se distinguir entre três modalidades de descentralização: a administrativa, que compreende a desconcentração territorial e funcional, delegando-se maior competência e poder decisório aos graus mais baixos da hierarquia administrativa, e exercendo a atividade regulatória mediante agências autônomas; política, que se reflete na reformulação do pacto federativo, devolvendo-se às unidades políticas subnacionais, inclusive aos municípios, a competência para decidir sobre o gasto público e sobre os meios pelos quais a comunidade suportará seus investimentos, mediante processos democráticos e participativos; e econômica, que envolve a utilização de mecanismos de mercado ou de quase-mercado para a execução de serviços públicos, preferencialmente ao monopólio e à prestação direta, tais como a competição entre agências estatais e semi-estatais e a contratação com o setor privado ou público não-estatal para a prestação de serviços²²³.

Como se pode bem observar o tema da descentralização é amplo e complexo e envolve uma pluralidade de objetivos e medidas nas mais diferentes direções. Muitas são as vantagens atribuídas às reformas descentralizadoras. Do ponto de vista da eficiência administrativa e governamental, afirma-se que as instituições descentralizadas são mais flexíveis, podendo responder com mais agilidade e rapidez às circunstâncias e às necessidades concretas dos cidadãos; estão mais próximas das pessoas e de seus problemas, podendo responder a eles de maneira mais efetiva; são mais inovadoras e criativas e têm melhor capacidade de adaptação, são mais comprometidas e produtivas²²⁴. Trata-se, aqui, da descentralização considerada do ponto de vista da ciência da administração ou da técnica de gestão, no qual encontram-se em destaque temas como flexibilização organizacional e de procedimentos, downsizing, autonomia para os agentes, administração orientada por tarefas, administração voltada para o cidadão-cliente, etc.

²²³ FINOT, Ivan. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". In: *Revista del CLAD – Reforma y Democracia*. n. 15, outubro de 1999.

²²⁴ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p. 275-6.

A descentralização administrativa com vistas à eficiência é mais amplamente defendida como necessária na medida em que os órgãos prestadores de serviço público tendem a se tornar cada vez mais complexos do ponto de vista organizacional e seus agentes cada vez mais qualificados tecnicamente. Nesse contexto, organizações altamente centralizadas e hierarquizadas, nas quais os profissionais não têm liberdade para agir segundo as conveniências do serviço, tornam-se contraproducentes. O exemplo típico de serviço público no qual se exige ampla flexibilização, autonomia e descentralização é a área da saúde. A complexidade e diversidade do trabalho desenvolvido, o alto grau de especialização e qualificação técnica, a dificuldade de estabelecer critérios rígidos e a priori de qualidade faz com que seus profissionais atuem melhor com certa margem de autonomia corporativa na definição de seus procedimentos²²⁵.

Trata-se, portanto, de substituir a burocracia tradicional calcada na hierarquização e na centralização da autoridade e da responsabilidade, na fixação mediante regras prévias de cargos com suas respectivas competências, por um modelo gerencial, ou pós-burocrático, no qual o poder e a responsabilidade de decisão é transferido para o nível mais baixo possível da administração. Remove-se o excesso de camadas da hierarquia administrativa — que isola as unidades dificultando a comunicação entre elas — num movimento de horizontalização (downsizing) da organização. Propõe-se, ainda, que ao invés do regime tradicional burocrático de fixação de competências a priori, isto é, em que os cargos e seus respectivos poderes são fixados por lei, geralmente na forma de um estatuto uniforme para todo o funcionalismo, onde as tarefas são distribuídas posteriormente, que a administração pública se pautar por uma organização mais flexível em função das tarefas a serem desempenhadas. Noutras palavras, que as competências sejam constantemente criadas, extintas e remanejadas em função dos problemas concretos que a administração deva resolver, logrando maximizar o aprendizado organizacional, a circulação da informação e aproveitando a experiência e a qualificação de cada profissional que pode assim ser alocado para aquelas tarefas que sejam de seu conhecimento e interesse. Nesse contexto, a questão dos controles ganha uma nova ênfase: em vez de incidir previamente sobre procedimentos, passa a avaliar os resultados da administração, segundo critérios de eficiência. As administrações se organizam, criam suas competências e seus procedimentos de acordo com o que têm a fazer. As equipes de trabalho

²²⁵ GOULART, Flávio A. de Andrade e CUNHA, Rosani Evangelista da. “Da burocracia à *ad hoc*racia”. In: *Revista do serviço público*. Ano 50, n. 3, jul/set de 1999. p. 59-61.

ad hoc, as comissões e as forças-tarefa passam a ser a forma normal de organização, tomando o lugar do antigo sistema rígido de cargos.

A descentralização da administração voltada para serviços públicos em agências também faz parte dessa tendência por maior flexibilidade e autonomia. Com efeito, vários países, entre eles o Reino Unido, a Austrália, a Nova Zelândia, a França e os Estados Unidos, têm se esforçado por delegar funções relativas a implementação de políticas públicas ou mesmo a regulação sobre setores específicos da economia a órgãos dotados de autonomia gerencial, organizacional e financeira, que prestam contas ao governo não através de controles procedimentais, mas pelos resultados obtidos. Tais órgãos são, em geral, denominados de agências. A relação desse modelo de administração descentralizada com a descentralização econômica é evidente. A reforma administrativa no Reino Unido, na qual a adoção do modelo de agências foi mais expressivo — ao lado dos Estados Unidos que sempre as utilizaram — denominado de programa “Próximos Passos” (*Next Steps*), teve por objetivo intensificar as técnicas de contratação para prestação de serviços. Contudo, não apenas entre a administração e entes privados — contratação externa ou terceirização — mas estendeu a experiência para entre os próprios órgãos da administração — contratação interna. A idéia foi a de descentralizar ao máximo as atividades do Estado em órgãos com autonomia gerencial chamados de agências que competiriam entre si pelos recursos oferecidos pelo governo central, agora reduzido a um formulador de estratégias, separado da parte operacional. Tratou-se, como se pode facilmente observar, de introduzir mecanismos de mercado para a alocação de verbas. As agências governamentais elaboram os seus projetos de prestação de serviços sujeitando-se à competição com outras agências ou departamentos e com a iniciativa privada pelos incentivos, outorgados segundo critérios de desempenho e eficiência, vale dizer, fazer muito e gastar pouco²²⁶. Saliente-se apenas que até 1996 cerca de 65% do pessoal envolvido com serviços públicos no Reino Unido encontrava-se trabalhando em agências²²⁷.

Uma outra lógica de descentralização se origina no contexto do surgimento de novos atores sociais, novos sujeitos coletivos de representação democrática, situados para além da institucionalidade tradicional de representação política restrita ao parlamento e limitada à época de eleições. As transformações políticas verificadas nas décadas de oitenta e noventa na América Latina, relacionadas à abertura democrática, inspiraram uma onda de demandas por

²²⁶ MACEDO, Marcelo Ernandez e ALVES, Andrea Moraes. “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido”. In: *Revista do serviço público*, ano 48, n. 3, set./dez. de 1997, p. 72-3.

²²⁷ BRITISH COUNCIL. *Public sector reform in Britain*. <http://www.britcoun.Org>.

participação popular e pela ampliação do espaço público, pelo reconhecimento de novas instâncias de representação de interesses, para além das instâncias tradicionais como partidos políticos e sindicatos e, em geral, a aplicação da lógica democrática em outros ambientes que não aquele vertical, vale dizer, no Estado²²⁸. Por outro lado, grande parte dos problemas sociais de países periféricos desenvolvem-se no âmbito local, seja em virtude da urbanização tardia e explosiva desses países, seja por causa da sua industrialização e de seu crescimento econômico assimétricos. Nesse contexto, são os municípios as unidades políticas que se encontram mais imediatamente em contato com a grande maioria das necessidades da população, em termos de serviço público tais como habitação, saúde, educação, saneamento, transporte, assistência à pobreza e planejamento urbano²²⁹. No entanto são eles que constituem o grau mais baixo da hierarquia política, sendo que naqueles Estados que não são unitários os municípios não são sequer considerados entes da federação²³⁰. Trata-se aqui já não do aspecto administrativo mas sim político da descentralização. Convém assinalar que é a descentralização política que logra assegurar um consenso entre os mais diversos segmentos da sociedade em torno da temática como um todo, ainda que, como já foi observado, com fundamentos e enfoques diferentes. Com efeito, da esquerda à direita poucos são aqueles que defendem abertamente e por princípio a idéia do Estado centralizado.

No debate acerca da descentralização política ganha relevo o conceito de comunidade. A noção de comunidade encontra-se relacionada com o de uma sociedade que logra ao mesmo tempo forjar uma identidade coletiva, definir necessidades comuns sem com isso perder de vista a necessidade de conservar um espaço plural, aberto e participativo, onde a constante ressignificação do interesse social e do bem comum encontra-se fundamentado e legitimado sobre uma “reciprocidade de valores”, sobre a sociabilidade, sobre uma

²²⁸ HALDENWANG, Christian von. op. cit. p. 377.

²²⁹ DOWBOR, Ladislau. “Governabilidade e descentralização”. In: *Revista do serviço público*. ano 45, vol 118, jan/jul de 1994. p. 105-6.

²³⁰ A Constituição Federal do Brasil de 5 de outubro de 1988 inovou ao incluir o Município como ente federativo no art 1º: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e *Municípios* [...]” (ênfase acrescentada); no art. 18, que trata da organização político-administrativa do Estado brasileiro: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Por outro lado, constitucionalistas do porte de José Afonso da Silva, a despeito do texto constitucional, nega ao Município a qualidade de ente federativo, assinalando que não existe uma câmara de representantes dos Municípios, tal como o Senado representa os Estados federados, como exigência do princípio federativo da participação; não existe intervenção federal em Municípios, somente em Estados, estes sim podendo intervir em Municípios; e a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios se faz por lei estadual, segundo o mesmo art. 18, §4º, ao passo que a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Estados apenas se faz por lei complementar federal (art. 18 §3º). Vide SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

racionalidade comunicativa e, por isso mesmo, emancipatória²³¹. Noutras palavras, no que se refere aos seus fundamentos ético-políticos, a descentralização passa pela afirmação de um espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, onde sujeitos individuais e coletivos substancialmente livres e iguais possam discutir e compartilhar experiências e valores sobre suas metas coletivas e sobre um projeto de sociedade. Como se pode observar que esse estatuto de comunidade, de representação democrática de interesses e de atividade política diverge bastante tanto dos modelos liberais do século XVIII e XIX, quanto do modelo estatista, redistribuidor e assistencialista típico do Estado de Bem-Estar do século XX. Por um lado, quanto ao primeiro, rejeita o seu universalismo formal e abstrato, do seu conceito liberal de sociedade civil constituída por sujeitos privados livres e iguais apenas formalmente, pela igualdade jurídica, de sua sistemática igualmente formal de representação política, restrita ao parlamento, pretensamente portador de uma vontade geral. Por outro lado, quanto ao segundo, afasta-se da tentação da planificação total da atividade social por meio da centralização da administração e da política, e, com ela, o discurso tecnocrático e cientificista que preside as colonizações da parte do Estado²³². A crise dos parlamentos como instâncias de representação de interesses coletivos e do “bem-estar geral”, por um lado, e o questionamento e denúncia das racionalidades sistêmicas e do discurso tecnocrático cientificista, por outro, abriu perspectivas teóricas, há muito tempo abandonadas, para a democracia direta, em que o cidadão torna-se não apenas o destinatário da administração pública e do governo — seu cliente — para tornar-se um protagonista da construção da governança.

Nesse momento é possível observar como a temática da descentralização consegue articular as questões de eficiência administrativa com democratização política e social, articulação esta responsável pelo relativo consenso em torno dessa idéia. Trata-se com efeito, de permitir a sociedade, a partir de suas modalidades espontâneas de organização, autogerir-se deliberando sobre políticas sociais, as formas de prestação de serviço e de investimento público. A nova governança aposta, portanto, em mecanismos mais diretos e participativos de gestão, o que passa naturalmente pela flexibilização de mecanismos administrativos e financeiros, com menos regras procedimentais definidas a priori em nome de uma legitimação mais direta, obtida a partir da participação popular, em comissões ou conselhos comunitários. Tudo isso, por sua vez, guarda funcionalidade com as novas funções atribuídas ao Estado, de

²³¹ WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 1994. p. 224.

²³² idem. p. 226.

prestador a regulador, com ênfase na catalisação das forças sociais, na mobilização dos agentes da sociedade civil para o desenvolvimento²³³.

Para operacionalizar essa nova administração pública descentralizada não basta, porém, desenvolver novos mecanismos de gestão, mais flexíveis, ágeis e capazes de adaptar-se a situações sempre novas, nem aplicar procedimentos de democracia direta e participativa na formulação de políticas públicas e na implementação de serviços, sem que venha acompanhada da descentralização dos recursos públicos. Se o Município é doravante inserido na linha de frente do combate aos problemas sociais através do planejamento e da gestão é necessária também que ele seja responsável, na maior medida possível, pelo financiamento de seus programas. Com efeito, segundo a advertência de Finot, uma descentralização política efetiva consiste não apenas na transferência de competência para decidir sobre prestação de serviços e sobre o gasto público no nível local, mas envolve também autonomia, no sentido de que a comunidade local deve ter competência para decidir sobre formas de financiamento desses mesmos serviços e gastos, bem assim como a responsabilidade por todo esse planejamento²³⁴. Um sistema político no qual os Municípios dependem em maior parte de repasses de recursos das esferas federal ou estadual — ou do governo central nos Estados unitários — para efetivar suas políticas públicas não realizou plenamente uma administração descentralizada, eis que estes não possuem autonomia, nem se sentem responsáveis politicamente pelo planejamento sócio-econômico e seus resultados. A descentralização política e administrativa, portanto, é inseparável da descentralização econômica e da autonomia fiscal. Nos Estados federais, ela passa pela reformulação do pacto federativo²³⁵. Ao governo federal competiria prioritariamente as funções de planejamento e de coordenação econômica, ainda assim em parceria com as unidades federadas, além, é claro, de zelar pela política externa, integração e defesa, e a gestão da massa monetária, ao passo que ao Município seriam transferidas as atividades administrativas rotineiras, referentes aos serviços públicos básicos e cotidianos a serem prestados à população, de forma democrática e participativa, em parceria com a sociedade civil, especialmente educação, saúde, segurança, habitação e obras locais, repetindo ainda uma vez que essas prioridades democraticamente eleitas estariam acompanhadas da correlata responsabilidade no seu financiamento e na sua

²³³ DOWBOR, Ladislau. op. cit. p. 110-1.

²³⁴ FINOT, Ivan. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". op. cit.

²³⁵ vide CAMARGO, Aspásia. "O novo pacto federativo". In: Revista do serviço público. ano 45, vol 118, jan/jul de 1994. p. 87 a 94.

solvência, de preferência o mais independente possível de transferências externas, oriundas das outras esferas do governo.

Convém salientar aqui a importância do princípio da subsidiariedade. Esse princípio é de aplicação bastante ampla e seu conceito, por sua vez, nem sempre se encontra suficientemente claro. Ele se encontra, de um modo geral, relacionado à idéia de complementaridade, por um lado, e de secundariedade, por outro²³⁶. Ou seja, a subsidiariedade caracteriza uma relação na qual um ente complementa e reforça a atuação do outro, mas que mantém em relação a este uma posição secundária e contingencial, por assim dizer, agindo quando necessário ante suas falhas, lacunas, ou omissões. Como se pode observar, a vagueza do conceito traduz a amplitude de seu campo de aplicação. O princípio da subsidiariedade, com efeito, aplica-se onde quer que haja dualidade ou mesmo pluralidade de forças sociais ou políticas, ou ordenamentos jurídicos, incidindo sobre um mesmo objeto ou cuidando de uma mesma tarefa²³⁷. Tem-se, portanto, relações entre o governo federal e os entes federados, entre estes e os Municípios de que se compõem, entre as esfera pública e a esfera privada, entre Estado e sociedade civil, entre Estado e mercado, entre Estados e blocos econômicos, todas elas marcadas, em princípio, pela subsidiariedade, embora nem sempre seja tarefa fácil identificar quais deles são os subsidiários e quais os subsidiados, relação, de resto, histórica. O princípio da subsidiariedade, não obstante se esforce para indicar um norte para a análise, também não é capaz de responder a contento quais as tarefas que devem ser assumidas por cada uma dessas esferas de ação, pelo que se deduz que a questão deverá ser respondida *in casu*, à vista da institucionalidade específica de cada relação concreta econômica, social, política e jurídica. Idéias como auto-organização da sociedade, autonomia individual, liberdade, limitação da atuação estatal e regulação encontram-se articuladas no princípio da subsidiariedade²³⁸. Trata-se, pois, de um princípio conformador da sociedade, que reconstrói as relações entre ela e o sistema político, visando a “autonomia da pessoa humana em face das estruturas sociais”. Pessoa aqui entendida em sentido não apenas individual, mas coletivo, pois trata-se também de valorizar aqueles corpos intermediários que constituem a forma mais imediata de sociabilidade de que já se falou quando da menção ao conceito de comunidade, e que se perdeu no esquema jusnaturalista-liberal de relações Estado e sociedade, radicalmente divorciadas, onde esta era constituída unicamente de indivíduos. As

²³⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 24.

²³⁷ *idem*. p. 25.

formas mais imediatas de sociabilidade são valorizadas em face de estruturas mais amplas e, por isso, mais impessoais, as quais, na terminologia de Rosanvallon, forjam uma solidariedade automática e opaca²³⁹.

O princípio da subsidiariedade postula, portanto, que uma estrutura social mais abrangente, em geral, e o Estado, especificamente, somente empreendam ações visando o bem comum naquilo que é necessário e que, no entanto, ultrapassa as forças ou a capacidade de organização das estruturas inferiores, ou da sociedade, respectivamente. Aqueles atuam subsidiariamente, suprindo lacunas e falhas destes, a quem devem ser transferidas todas as tarefas, todos os meios, toda autonomia e a toda responsabilidade possível²⁴⁰. No âmbito das relações entre Estado e mercado, a subsidiariedade reforça a máxima da regulação: mercado sempre que possível, Estado sempre que necessário, o que significa que este é subsidiário em relação àquele. A atuação do Estado somente se justifica para corrigir alguma falha do mercado ou para criar a institucionalidade que ele é incapaz de estabelecer por si e sem a qual ele não sobrevive. Por óbvio, no que se refere à descentralização política, o princípio de que ora se cuida postula a subsidiariedade do governo central em relação aos governos locais. Esse é, talvez, o seu campo de aplicação predileto, fundamentando políticas descentralizadoras. Com base nele se justificam reformas na repartição das competências no Estado Federal e, conseqüentemente, na arrecadação, transferindo-se, conforme se disse acima, aos Municípios a competência e os meios para resolver problemas locais, restando à União a atuação residual nos problemas que transcendem esse âmbito.

Uma outra faceta que se deduz do princípio da subsidiariedade e que não é suficientemente enfatizada nos raros trabalhos sobre a matéria diz respeito aos mecanismos de compensação que devem acompanhar políticas descentralizadoras. A descentralização de políticas públicas implica transformações potencialmente profundas nos mecanismos redistributivos que vigoravam no Estado de Bem-Estar, calcado na planificação centralizada do desenvolvimento. Na medida em que as políticas desenvolvidas no nível local adaptam-se às características econômicas e sociais a fim de responder a problemas também regionalizados — é essa precisamente uma das razões que fundamentam a descentralização: a aproximação da administração pública do contexto em que opera — elas tendem a acarretar diferenciações quantitativas e qualitativas nos serviços prestados a populações de diferentes regiões, com

²³⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. op. cit. p. 26

²³⁹ ROSANVALLON, Pierre. op. cit. p. 90.

²⁴⁰ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. op. cit. p. 52.

prováveis prejuízos para a equidade e a justiça social²⁴¹. O princípio da subsidiariedade aplica-se nesta situação para diferenciar dois sistemas de distribuição: um centralizado e outro regional. Este destinado a melhorar um *habitat* específico e promover o desenvolvimento sustentável sobre a base de iniciativas e custeio locais, equilibrando forças plurais através do consenso e da tolerância, proporcionando aquele compartilhamento e reciprocidade de valores tipicamente comunitários. Consistiriam em políticas diferenciadas pelo contexto em que incidem e pela natureza das necessidades sociais a serem enfrentadas em cada localidade específica. Aquele tem caráter igualitário e visa corrigir desigualdades regionais decorrentes de políticas diferenciadas. Tem por objetivo assegurar que, independentemente da região em que se encontre, cada cidadão tenha igual acesso aos direitos fundamentais, com igual qualidade, o que demanda um marco regulatório central mínimo, acompanhado de políticas efetivas contra a desigualdade econômica intra e inter-regional já existente²⁴². Portanto, a descentralização não constitui uma panacéia universal, nem se aplica a todas as situações, senão que convive com as políticas públicas centralizadas em relação de complementaridade recíproca, por força da própria subsidiariedade. Do contrário, a descentralização radical e unilateral de políticas públicas acentuaria a desigualdade regional, contrastando centros de excelência em regiões mais desenvolvidas e com mais recursos com áreas de baixa produtividade ou mesmo sem serviços fundamentais. Assim, investimentos centrais no combate à pobreza em regiões com menos recursos a fim de equilibrar a capacidade de investimento em cada área específica ainda é imprescindível²⁴³.

Além da descentralização administrativa e da descentralização política tem-se ainda a descentralização econômica, que consiste basicamente na introdução de mecanismos de mercado para a prestação de serviços públicos. Conforme adverte Finot, não se trata de privatização pura e simples, eis que aqueles mecanismos são implantados apenas do lado da oferta, que é deslocada da situação de monopólio natural do Estado para abrir-se à competição entre fornecedores privados e estatais. Do lado da demanda, porém, ela continua sendo determinada politicamente, isto é, na forma de decisões sobre volume do serviço prestado

²⁴¹ FINOT, Ivan. "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". op. cit. p. 07

²⁴² *idem*. p. 10.

²⁴³ Segundo Osborne & Gaebler, mesmo nesses casos, os programas podem ser desenvolvidos com considerável grau de flexibilização nos âmbitos estadual e municipal, com o governo federal definindo as metas e os índices de produtividade a serem alcançados, deixando os Estados e Municípios livres para alcançá-los pelos meios que julgarem mais convenientes, inclusive competindo entre si pelos subsídios públicos. Porém, ao que tudo indica, a

tendo em vista limitações orçamentárias e prioridades estabelecidas no processo democrático participativo²⁴⁴. Essa forma de descentralização é por muitos denominada de “quase-mercados” ou “paramercados”, e será analisada em detalhes no tópico seguinte. Importa assinalar aqui que se trata de uma modalidade de descentralização à qual, por conseguinte, aplicam-se as mesmas considerações sobre participação popular e subsidiariedade (desta vez do Estado em relação ao mercado) já mencionadas.

O tema da descentralização é de suma relevância na reforma do Estado, qualquer que seja a posição teórica que se adote em relação ao seu encaminhamento político. Com efeito, já foi assinalado que a descentralização é reconhecida como necessária pelas mais diversas correntes teóricas e ideológicas, ainda que, evidentemente, o façam cada qual com seu respectivo fundamento e ênfase. No entanto, o debate acerca da descentralização permite deslocar o foco do debate atual sobre as reformas centrado sobre o discurso estabilizador, monetarista e fiscalista, permitindo alçar o desenvolvimento econômico e o combate às desigualdades regionais ao topo da agenda política, que é o posto que lhe cabe²⁴⁵.

Todavia, as dificuldades são inúmeras e freqüentemente subestimadas. Em primeiro lugar, a descentralização bem-sucedida requer comprometimento político por parte da alta administração em renunciar a parte de seus poderes para fortalecer a administração local, além de exigir investimentos significativos na capacitação técnica de seus agentes²⁴⁶. Em segundo lugar, os princípios descentralizador e da subsidiariedade não são plenamente realizados senão quando as competências transferidas vierem acompanhadas de correspondente autonomia financeira e independência em relação aos repasses do governo federal, o que implica uma outra renúncia, desta vez em poder econômico, que a maioria dos governos centrais da América Latina ainda não logrou realizar²⁴⁷. Em terceiro lugar, o debate sobre descentralização precisa aprofundar-se sobre a caracterização precisa do conceito de “local”, o qual envolve tanto dimensões físico-espaciais como histórico social que não necessariamente se sobrepõem. Com efeito,

generalização de tais medidas tendem a recriar o problema da desigualdade e da falta de competitividade naquelas regiões mais carentes. Vide OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p. 302-3.

²⁴⁴ FINOT, Ivan. “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”. op. cit.

²⁴⁵ HALDENWANG, Christian von. op. cit. p. 382.

²⁴⁶ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p. 300.

²⁴⁷ FINOT, Ivan. “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”. op. cit.

[...] a análise do ‘local’ remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre os atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas. [...] Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto. [...] Como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído²⁴⁸.

Finalmente, é oportuna ainda a advertência de Wolkmer, de que a transformação da organização físico-espacial ou jurídico-política não é tão simples nem pode ser implementada da noite para o dia, exigindo uma transformação profunda na cultura dos políticos e administradores tributários de uma tradição centralizadora, dependente, autoritária, clientelista e patrimonialista, que trabalham contra a idéia de autonomia e participação popular, pluralismo e construção de identidade coletiva²⁴⁹. Como se vê, as dificuldades vão desde do aprofundamento do marco conceitual até as questões de planejamento e implementação de medidas descentalizadoras, o que demanda vontade política duradoura e aprendizado social com resultados também de longo prazo.

2.4 Mecanismos de mercado na prestação de serviço público: acordos de metas e avaliação por desempenho

Assinalou-se no item anterior que a descentralização econômica consiste na introdução de mecanismos de mercado (*market type mechanism*) na prestação de serviços públicos. Com efeito, verifica-se uma tendência genérica nos países da OCDE, tanto quanto na América Latina e em outras regiões, de considerar o acesso aos serviços públicos, enquanto um direito fundamental, como uma questão distinta da maneira através da qual esse acesso será assegurado. Noutras palavras, a obrigação do Estado não seria a de efetivar direitos fundamentais, mas sim garantir que eles sejam prestados e que estejam ao alcance da população. Não existiria, portanto, nenhuma pretensão à estatalidade dos serviços públicos,

²⁴⁸ FISCHER, Tânia. “Poder local: um tema em análise”. In: Revista de Administração Pública, n. 26, out./dez. de 1992. p. 106-7.

²⁴⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. op. cit. p. 223-4.

vale dizer, a sua prestação direta²⁵⁰. Que eles sejam assegurados é uma coisa; *como* serão prestados, ou *por quem* é uma outra questão, matéria de decisão política a qual deverá levar em conta o contexto social de que se trata, seu tecido institucional de modo a desenhar uma rede de estímulos adequada, conforme não se cansa de explicar o neoinstitucionalismo econômico, entre outras teorias.

Assim, uma das mais importantes e significativas inovações em matéria de políticas públicas, em face da crise do Estado de Bem-Estar prestador de serviços e redistribuidor de renda, consiste na substituição dos mecanismos tradicionais de alocação de recursos, calcados no planejamento centralizado e segundo regras *a priori*, pela competição do setor público com o setor privado, ou mesmo dentro do setor público, por esses mesmos recursos²⁵¹. Cumpre salientar, mais uma vez, que não se trata aqui de privatização. A introdução de mecanismos de mercado ocorre apenas do lado da oferta de serviço, sujeita à competição entre fornecedores; do lado do comprador, porém, a demanda é estabelecida politicamente, como não poderia deixar de ser, dentro do processo orçamentário. De resto, a adoção dos paramercados deve ser entendida como uma técnica gerencial adaptada à administração pública, de sorte a dinamizá-la um pouco mais, sem que com isso o cidadão deva necessariamente pagar pelo serviço. A compatibilização de novos instrumentos de administração com os direitos fundamentais exige que a qualidade e a eficiência se legitimem sobre a equidade, o que deverá ser assegurado pelo Estado no âmbito de sua atividade regulatória. A regulação, com efeito, deve assegurar, em primeiro lugar, que haja efetivamente competição, isto é, que existam vários concorrentes, sob pena do monopólio público converter-se em monopólio privado, com prejuízos evidentes tanto para a qualidade quanto em termos de custos. Em segundo lugar, esse paramercado deve estar estruturado de modo a satisfazer o interesse público, garantir a possibilidade de controle e participação dos usuários, e desenvolver mecanismos de avaliação de políticas e de responsabilização pela sua má concepção ou implementação. A substituição do monopólio público pela competição teria, segundo seus defensores, a vantagem de ser mais eficiente, isto é, prestar mais serviços a um custo menor para o Estado. Também estimularia uma administração voltada para os interesses dos usuários, ao contrário da administração burocrática auto-referente, sob pena de não se mostrar competitiva. Pela mesma razão, os

²⁵⁰ FEDELE, Marcello. As administrações públicas. Trad. de Emídio Santanche. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999. p. 135.

²⁵¹ *idem*. p. 98.

paramercados incentivam a inovação, tanto em termos de qualidade do serviço e de opções a disposição dos clientes, quanto de custos²⁵².

O suporte teórico dessa concepção é mais uma vez o neoinstitucionalismo econômico, a escola da escolha racional e a perspectiva do agente/principal. A competição funciona como um estímulo para que as administrações operem melhor, mais voltadas para o cidadão-cliente, e para o corte de gastos desnecessários. Nessa abordagem, como já se observou, os atores, sejam eles administradores, funcionários públicos, políticos ou mesmo organizações inteiras comportam-se estrategicamente, segundo uma racionalidade instrumental, na maximização do próprio interesse, à vista das possibilidades (oportunidades) oferecidas pelo ambiente institucional, traduzidas na rede de estímulos positivos ou negativos, recompensas e punições, a comportamentos específicos. Trata-se de encontrar o desenho institucional ótimo a fim de que os atores sociais, públicos e privados, sejam estimulados a comportar-se de maneira socialmente útil, especificamente neste caso, da maneira mais eficiente e econômica possível, em constante aprimoramento e com saltos de qualidade. A conclusão a que se chega é que o mecanismo de mercado é superior nesse sentido ao modelo de prestação direta sob monopólio estatal. Essa abordagem é criticada por diversas correntes sociológicas que denunciam sua descrição a-histórica e simplista do comportamento social, desconsiderando questões de cultura, inclusive organizacional, mas sobretudo político-administrativa, subestimando, por um lado, as dificuldades políticas e culturais de transformação das organizações e das estruturas de incentivos, tendo em vista o impacto de longo prazo das reformas; por outro lado, superestima o componente racional do comportamento, em detrimento de valores e hábitos individuais, coletivos e organizacionais que efetivamente guiam comportamentos, sendo que a alteração destes não é tão simples nem pode ser tão imediata quanto se supõe²⁵³.

De qualquer maneira, é do interior desse arcabouço teórico que emergirá o tipo específico de relação entre o núcleo estratégico do Estado, responsável pela definição do marco regulador, e o setor público ou privado responsável pela prestação de serviços²⁵⁴: trata-se do *contrato de gestão* ou também e mais propriamente denominado de *acordo-programa*. É em torno dessa relação jurídico-administrativa traduzida nos acordos-programas que

²⁵² OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. op. cit. p. 84 a 89.

²⁵³ FERLIE, Ewan et ali. op. cit. p. 117 a 126.

²⁵⁴ Vide RAMOS, Marcelo de Matos. "Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os aparelhos do Estado". In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia. *Administração pública gerencial? a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Ed. da UnB, 1999. p. 197 a 220.

orbitam os temas cruciais da reforma gerencial do Estado, tais como a administração por objetivos ou metas, a descentralização, a gestão por desempenho ou por resultados, a flexibilização e a autonomia administrativas²⁵⁵. O termo *contrato de gestão*, embora seja mais difundido, é criticado pelos juristas, em virtude de que, a rigor, não se trata aqui de interesses contrapostos cuja *causa*, no sentido jurídico da expressão, seria constituído de prestações recíprocas. Os interesses negociados nesse tipo de relação são comuns e correm paralelos, daí preferir-se chamá-la de *acordo*, acordo de programa²⁵⁶. Tais acordos podem ocorrer na forma de uma gestão em parceria entre o setor público (estatal) e o setor privado não lucrativo (ou público não-estatal), a fim de disciplinar a prestação de um serviço público. Podem também existir como instrumento da autonomia gerencial, quando no interior da administração pública, dentro do Estado, o núcleo estratégico autoriza a flexibilização de determinados procedimentos de alguns órgãos públicos.

É interessante observar que o pensamento jurídico, de um modo geral, tem dificuldade para caracterizar essa relação negociada entre órgãos da administração, por acreditar que em face da hierarquia administrativa, não faria sentido a cúpula do Estado negociar metas ou desempenho com os órgãos inferiores, se lhe é possível ordená-los²⁵⁷. Ignora-se, dessa maneira, a complexidade das estruturas organizacionais contemporâneas, constituídas de não apenas um, mas vários focos de poder, em virtude de que a informação se encontra difusa, portanto impossível de ser exaustivamente controlada a partir da cúpula. Assim, mesmo os escalões mais altos da hierarquia administrativa não são capazes de conhecer profundamente a realidade de toda a administração e de todos os contextos nos quais se prestam serviços. De resto, não há uma só instância de decisão. A decisão administrativa não provém de uma só fonte, mas conjuga-se a partir de informações prestadas e de poderes e influências exercidos de vários pontos do sistema, muitos dos quais políticos. A decisão de alocar uma quantidade de recursos públicos a determinado programa, por exemplo, é produto ao mesmo tempo de pressões políticas do legislativo por resultados que possam traduzir-se em votos, do Ministério do Planejamento por economia e disciplina orçamentária e do próprio órgão implementador do programa para maximizar sua verba. No contexto da eficiência e da

²⁵⁵ LIMA, Sheyla Maria Lemos. "O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas". In: *Revista de Administração pública*. vol. 30, n. 5, set./out. de 1996. p. 128-9.

²⁵⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Coordenação gerencial na administração pública". In: *Revista de Direito Administrativo*. vol. 214, out./dez. de 1998. p. 44.

²⁵⁷ ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

efetividade da administração, a negociação entre os vários atores envolvidos a fim de estabelecer metas realistas e recursos hábeis é fundamental. A simples ordem de cima para baixo tem poucas possibilidades de êxito.

Com efeito, cumpre distinguir a atividade política propriamente dita das políticas públicas (no plural), tal como fazem os americanos entre *politics* e *policy*. Ambos fazem parte de um programa de governo; contudo, o primeiro aspecto é puramente político e envolve a atividade de articulação e de compromissos em função de uma estratégia de sustentação política, ou governabilidade. Trata-se aqui de ações informais, que não admitem uma forma institucionalizada de processamento e permanece restrita ao escalão superior do governo. O segundo, por sua vez, depende de uma institucionalidade jurídica e administrativa e sobretudo de uma estrutura organizacional que coordene a implementação de metas e objetivos global e setorialmente. Essa estrutura opera a mediação dos interesses governamentais. O órgão de coordenação setorial é responsável pela execução dos programas – pode ser um Ministério, Secretaria ou mesmo uma empresa pública ou organização não governamental – e sua preocupação, portanto, é com as metas assumidas e os resultados alcançados, ao passo que o órgão de coordenação global – Ministério do Planejamento ou órgão equivalente – é responsável pela integração dos vários setores e pela distribuição de recursos sempre escassos, de sorte que sua ênfase é na economia dos meios. Assim sendo, a idéia de estabelecer objetivos e cobrar resultados na forma de comando e controle é não apenas contraproducente como ainda não é operacional, enquanto conceito descritivo, porque na prática não é assim que ocorre²⁵⁸.

O acordo de programa pode ser celebrado na forma de parceria para prestação de serviços entre o setor estatal e o não estatal, assim como entre órgãos da administração direta e indireta, a fim de conceder maior autonomia gerencial e flexibilizar procedimentos administrativos, também em nome do interesse público. A origem dessa modalidade de acordo remonta à administração pública francesa, já na década de sessenta, a princípio envolvendo tão somente o governo e as empresas estatais, para a seguir estender-se a todas as esferas da administração. Outros países também utilizam a experiências de substituir a tradicional relação de comando e controle por mecanismos mais flexíveis e mais negociados como a Nova Zelândia com os “acordos de desempenho” (*performance agreements*) a partir

²⁵⁸ SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. “Contratos de gestão nas empresas estatais: estruturas, problemas e acompanhamento”. In Revista de Administração Pública, vol 29, n. 4, out./dez. de 1995.

de 1989²⁵⁹. O Reino Unido, também a partir do final da década de oitenta, incrementou a legislação social utilizando os mecanismos de mercado na prestação de serviços como assistência médica e social, educação primária, secundária e superior e mesmo nos serviços penitenciários²⁶⁰. Nos Estados Unidos, o *National Performance and Results Act*, do governo Clinton, assimilou as experiências de administração por objetivos, administração por resultados e contratação na prestação de serviços já praticados por muitos Estados e Municípios americanos²⁶¹.

O acordo de programa institucionaliza uma relação de tipo agente/principal, envolvendo o governo, entendido como o núcleo central do Poder Executivo, na qualidade de principal, e o setor privado ou a burocracia, na qualidade de agente, responsáveis pela execução de determinada política pública ou pela prestação de um serviço. Embora não exista uma forma única e definida, os acordos de programa apresentam, em geral, alguns elementos comuns, constitutivos de sua natureza e que lhe caracterizam como tal. Em primeiro lugar, o acordo deve estabelecer as missões e os objetivos perseguidos pelo órgão regulador e que deve ser alcançado pela organização contratada. Trata-se de um elemento estratégico e de natureza eminentemente política²⁶². Em segundo lugar vem o conteúdo propriamente dito, onde se especificam as obrigações das “partes” envolvidas, assim o agente como o principal, as metas específicas a serem perseguidas, as intermediárias, ou de meios, e as finais, de resultados, os indicadores de desempenho, as ações necessárias para alcançá-los, os recursos disponíveis, entre outras cláusulas acessórias tais como o regime de pessoal, as formas de renovação ou extinção do contrato, as possibilidades de revisão das metas, as que dizem respeito ao equilíbrio econômico financeiro do contrato, etc.

Importa chamar atenção para uma cláusula específica presente em acordos desse tipo que consiste da autorização por parte do governo ou do órgão regulador para que o agente ou órgão contratado flexibilize certos controles de procedimento ou determinadas normas

²⁵⁹ Sobre a reforma do Estado neozelandesa ver RICHARDSON, Ruth. “As reformas do setor público da Nova Zelândia”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. op. cit. p. 215 a 235. e CARVALHO, Wagner. “A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*”. In: *Revista do serviço público*. ano 48, n. 3, set./dez. de 1997. p. 5-33.

²⁶⁰ FERLIE, Ewan. op. cit. p. 99 a 115.

²⁶¹ Vide REZENDE, Flávio da Cunha. “Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*”. In: *Revista do serviço público*. ano 49, n. 1, jan./mar. de 1998. p. 93 a 140. e FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. “A implementação do *Government Performance and Results Act* na administração pública dos EUA”. In: *Revista do serviço público*. ano 50, n. 3, jul./set. de 1999. p. 93 a 122.

²⁶² SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. op. cit. p. 65-6. Na França denomina-se esse elemento de *carta de missão*.

administrativas, dentro do espírito de gestão por metas, ou de gestão por resultados. Aqui se concretiza grande parte do conceito de “autonomia” reivindicada pela nova governança gerencial. Na França, a prática do *enveloppe budgétaire* possibilita à administração direta substituir a técnica orçamentária tradicional, em que os recursos encontram-se vinculados a sua rubrica, por um orçamento global sem restrição de uso por classificação, flexibilizando-se o procedimento de contratação, geralmente sujeito a regras procedimentais rígidas como a licitação²⁶³. O controle desloca-se do procedimento administrativo para concentrar-se sobre a eficiência e os resultados da inovação; do controle *a priori* para o controle *a posteriori*. Os Estados Unidos adotaram um sistema de flexibilização de procedimentos denominado *waiver*, que significa “renúncia” ou “dispensa”²⁶⁴. Por esse instituto, renuncia-se a controles de procedimentos administrativos, inclusive sobre níveis de pessoal, remuneração e transferências de fundos entre as rubricas orçamentárias, em troca da responsabilidade individual ou organizacional específica de atingir um determinado indicador de desempenho. Convém assinalar que a flexibilização não é dada genericamente, *hic et nunc*, mas, pelo contrário, deve especificar quais procedimentos serão especificamente flexibilizados em troca de quais resultados, demonstrando-se em cada caso a relação meio-fim entre eles, e provando-se inclusive que tais resultados não poderiam ser alcançados pelos procedimentos administrativos normais, pelo que faz-se mister a flexibilização.

A proposta deve descrever os efeitos antecipados no desempenho resultantes da obtenção de maior flexibilidade, discricção e autoridade gerencial ou organizacional, e deve quantificar as melhorias esperadas no desempenho resultante de qualquer *waiver*. As melhorias esperadas devem ser comparadas ao desempenho real atual e aos níveis de desempenho projetados que deveriam ser atingidos independentemente de qualquer *waiver*²⁶⁵.

Os defensores da flexibilização salientam que as normas administrativas, embora concebidas com boas intenções e serem mesmo racionais em seu conjunto, seu caráter *a priori* e sua rigidez acarreta microirracionalidades que dificultam a solução de problemas que requerem agilidade e muitas vezes respostas criativas e casuísticas. A flexibilização de

²⁶³ SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. op. cit. p. 64.

²⁶⁴ CAVALCANTI, Bianor Scelza e OTERO, Roberto Bevilacqua. Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano. Texto de discussão. Brasília: MARE/ENAP, 1997. p. 18.

²⁶⁵ Idem. p. 19.

procedimentos pode ainda servir de oportunidade para o legislador identificar falhas na legislação vigente e corrigi-las.

No que se refere aos indicadores de desempenho, o acordo pode adotar vários conjuntamente, a fim de elaborar um quadro tão completo quanto possível da atuação do órgão ou entidade contratada e dos resultados obtidos pelo programa. Entre as metas de desempenho merecem menção: (1) eficiência de gestão; (2) resultado econômico financeiro; (3) abrangência de atuação; (4) qualidade e satisfação do usuário. O acordo pode estipular ainda indicadores da saúde financeira do agente e o seu impacto nas relações com o principal, tais como (5) nível de endividamento com terceiros; (6) distribuição de dividendos e (7) garantias de margem de lucro²⁶⁶. Naturalmente, os indicadores de desempenho e as metas devem ser compatíveis com a natureza da atividade realizada e da entidade prestadora. Assim, por exemplo, os indicadores (6) e (7) aplicam-se às empresas estatais, mas não a organizações não governamentais prestadoras de serviço público, eis que estas não possuem finalidade lucrativa, nem, conseqüentemente, distribuem dividendos.

Os indicadores de eficiência incidem sobre a relação entre os recursos utilizados e os resultados obtidos. A melhoria na gestão pode ser medida comparativamente com outras organizações congêneres ou com a própria organização em exercícios anteriores. O resultado econômico financeiro constitui uma finalidade intermediária e diz respeito ao grau de independência da entidade em relação aos aportes estatais e sua capacidade de autofinanciamento de programas. As metas de abrangência de atuação são estabelecidas em função do crescimento da organização, sua ampliação para outras áreas de atividade ou novos espaços não antes cobertos pelo serviço, tendo em vista a prioridade daquele serviço na agenda política governamental, os investimentos previstos para ele e o potencial de crescimento da entidade, tudo isso refletido nos objetivos institucionais do acordo. Os indicadores de qualidade, por sua vez, dizem respeito à relação entre os resultados efetivamente alcançados e as metas propostas. Pode ser mensurado ou com base em critérios técnicos ou com base em pesquisa de opinião pública sobre a satisfação do usuário²⁶⁷. É

²⁶⁶ SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. op. cit. p. 66-7.

²⁶⁷ Convém mencionar a experiência do *ombudsman* na Suécia e, no Reino Unido, a experiência da Carta-Compromisso com os Cidadãos (*Citizen's Chart*), iniciada no governo Major, na qual o governo estabelece as suas metas para determinado período relativamente a serviços públicos, estendendo ao público a possibilidade de controle da informação governamental. No Japão, criou-se um órgão separado da Diretoria de Orçamento com a função exclusiva de avaliar os resultados da ação administrativa em todos os setores. Gozando de um prestígio igual ao do Orçamento, esse ministério decide quais projetos estão à altura dos recursos que recebem. Vide

possível utilizar ambos os critérios conjuntamente ou o segundo para validar a correção dos padrões técnicos²⁶⁸. Quanto ao acompanhamento dos programas, costuma-se utilizar o sistema de “painel de bordo” ou de “alarme de incêndio”. O primeiro consiste no acompanhamento periódico de pontos críticos do acordo, tal como no Reino Unido através dos escrutínios da Unidade de Eficiência²⁶⁹. Já o segundo acompanha o número de reclamações dos usuários até chegar a um limite indicativo da ineficácia do serviço, quando o mecanismo de responsabilização é acionado. É o sistema de *ombudsman*.

Convém distinguir *eficiência* de *eficácia*, no interior da teoria gerencial. O conceito de eficiência está relacionado com a economia do serviço. Diz respeito à relação custo-benefício, expressa monetariamente. Eficácia, por sua vez, refere-se ao grau em que as metas foram cumpridas e os resultados alcançados, independentemente dos custos implicados²⁷⁰.

As dificuldades de se utilizar indicadores de desempenho reside, por um lado, na dimensão qualitativa dos resultados quando se trata de prestar serviço público; por outro, da complexidade e da incerteza que permeiam o processo de coleta de informações acerca da organização e de sua atuação. Com efeito, a eficácia na prestação de um serviço é um conceito qualitativo, que não pode ser facilmente mensurado, ainda que se entenda que a qualidade resulta do cruzamento de vários critérios quantitativos escalonados segundo um juízo de valor²⁷¹. Vários indicadores podem variar segundo circunstâncias e variáveis

CROZIER, Michel. Estado modesto, Estado moderno: estratégia para uma outra mudança. Trad. de J. M. Vilar de Queiroz. Brasília: FUNCEP, 1989. p. 162-3.

²⁶⁸ SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. op. cit. p. 67-9.

²⁶⁹ O programa Próximos Passos (*Next Steps*) de reforma nos serviços públicos britânicos, após sua primeira fase de privatizações e cortes de pessoal, adotou um sistema de orçamentos delegados para cada departamento que tornou-se autônomo para planejar seus gastos e investimentos em projetos mais convenientes, cuja avaliação ficava sob sua responsabilidade. A supervisão dos departamentos era feita pela Unidade de Eficiência, órgão ligado diretamente ao Gabinete, que realizava escrutínios (*scrutiny*) periódicos através de perguntas simples do tipo: quantos projetos estão em andamento? Quanto gasta cada um deles? Quais foram os resultados obtidos, etc. Segundo o Conselho Britânico, nos primeiros quatro anos do programa, mais de 150 escrutínios foram realizados pela Unidade de Eficiência e os desperdícios evitados foram de ordem superior a um bilhão de libras. Vide MACEDO, Marcelo Hernandez e ALVES, Andrea Moraes. “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido”. In: Revista do serviço público. ano 48, n. 3, set./dez. de 1997. p. 63 a 84. Vide também JENKINS, Kate. “A reforma do serviço público no Reino Unido”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. op. cit. p. 201 a 214. Vide ainda BRITISH COUNCIL. Public sector reform in Britain. <http://www.britcoun.Org>.

²⁷⁰ COTTA, Tereza Cristina. “Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto”. In: Revista do serviço público. ano 49, n. 2, abr./jun. de 1998. p. 114. A autora salienta que a noção de eficiência econômica, traduzida na análise custo benefício não se aplica à maioria dos projetos sociais, por sua própria natureza.

²⁷¹ Imagine-se a comparação entre o serviço prestados por três hospitais A, B e C. O primeiro atendeu 2.700 doentes, contra 2.300 do segundo e 2.000 do terceiro. Em compensação, o hospital A extrapolou o orçamento em 28%, ao passo que o hospital B gastou 12% a mais e o hospital C não apresentou déficits. No entanto, ainda, o hospital B foi o que realizou o maior número de tratamentos preventivos, em relação aos demais que priorizaram a prática curativa e as internações. Dependendo do critério utilizado (número de doentes tratados, número de

exógenas à organização, não previstas pelo acordo e não captadas pelos sistemas de avaliação. De resto, a noção de causalidade é tão precária objetivamente que nunca se pode afirmar com absoluta segurança quais resultados se devem à atuação da organização e não a outros fatores, ou se a melhoria na gestão se deve à celebração do acordo, à flexibilização dos procedimentos, ou a outras contingências. Assim, o governo e o órgão regulador devem estar atentos a modificações no ambiente que exijam alterações nas metas do acordo ou em seus indicadores²⁷².

Ainda no que se refere ao sistema de acompanhamento e avaliação, é necessário analisar o processo orçamentário, pois é nele que se traduz a (in)eficácia da administração por desempenho, ao mesmo tempo em que é pressionado pelas tensões entre os poderes executivo e legislativo. A nova governança, baseada na idéia de que a alocação de recursos deve se dar através de mecanismos de mercado, isto é, que os diversos programas devem competir pelos aportes segundo critérios meritocráticos, implica uma revisão na forma como tradicionalmente se elabora um orçamento público e sua função. Com efeito, normalmente, o orçamento se vê obrigado a dar continuidade àqueles serviços que já estão em curso, o que consome já cerca de 90% ou mais dos recursos. A inovação e a oportunidade de economia é um trabalho situado à margem, nos 10% restantes. Na prática, o processo orçamentário apenas ratifica e mesmo desenvolve aquilo que já existe, buscando, na melhor das hipóteses, o ajuste menos ruim possível, tentando convencer os políticos sobre as limitações de meios, subordinando-se, no mais das vezes, aos imperativos do jogo político. Nesse cenário, não há oportunidade para considerações de eficiência ou de desempenho²⁷³. A partir dessa constatação, várias tentativas de romper com a rigidez e com o continuísmo do orçamento foram empreendidas, exigindo, por um lado, a flexibilização do sistema de rubricas, a fim de permitir à administração aproveitar melhor as oportunidades pela transferência de fundos entre as classificações; por outro, que a continuação do financiamento de qualquer programa

tratamentos preventivos ou economia), numa eventual concorrência entre eles por recursos, será diferente o hospital com melhor desempenho. Isso ocorre porque o serviço de saúde é qualitativo e complexo por excelência. Ainda que o acordo estabelecesse uma hierarquia de critérios, afirmando, por exemplo, que a economia é mais importante que número de pacientes atendidos, não haveria garantias de que o mais econômico fosse realmente o melhor do ponto de vista da população usuária. Além disso, fatores exógenos podem influenciar os indicadores, como, por exemplo, uma epidemia numa dada região que teve de ser combatida pelo hospital A, o que o levou a realizar gastos maiores. Vide PRZEWORSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*". op. cit. p. 54.

²⁷² SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. op. cit. p. 68.

²⁷³ CROZIER, Michel. op. cit. p. 159.

fosse legitimada sobre seus resultados, competindo por recursos a cada ano fiscal (*Zero-Base Budgeting*).

Na verdade, as críticas às deficiências dos acordos de programa e, em geral, na utilização dos paramercados ou quase-mercados incidem justamente sobre a questão dos controles. Em primeiro lugar, há uma tensão já na definição dos objetivos, na medida em que os órgãos reguladores tendem a enfatizar o aspecto financeiro, a economia, mais do que os resultados propriamente ditos, deixando a questão da qualidade para o segundo plano e a equidade em terceiro. Por sua vez, os agentes implementadores tendem a subavaliar suas potencialidades, a fim de tornar as metas mais fáceis de serem cumpridas. Observa-se também um problema de falta de capacitação técnica da administração para negociar e elaborar os acordos, bem ainda de proceder à avaliação. A burocracia, em geral, não tem experiência com esse tipo de prática, e a dificuldade torna-se maior quando inserida no contexto da participação da sociedade civil no processo, pois seus representantes também seriam incipientes. Dessa forma, torna-se elevado o custo social do aprendizado organizacional prévio ao regular o funcionamento desses acordos²⁷⁴. De resto, reformas dessa natureza demandam um longo período de adaptação e mudança na cultura e nos hábitos da administração, processo no qual um certo desgaste político é inevitável.

No tocante à flexibilização de procedimentos, na forma do *waiver* americano ou formas assemelhadas, não há garantia de uma efetiva responsabilização. Com efeito, o que se observa é uma assimetria entre a autonomia gerencial conferida aos administradores que vai muito além dos mecanismos de responsabilização pelos resultados, que continua extremamente difícil, como sempre foi²⁷⁵.

Mesmo as novas técnicas orçamentárias como o orçamento global ou orçamento de base zero (*zero-base budgeting*) não lograram o êxito esperado, tendo em vista a cultura político-administrativa fortemente enraizada. De um modo geral, a tensão entre a gestão financeira e a gestão por desempenho esbarra em dificuldades e resistências nas rotinas administrativas já há muito obedecidas, e nem políticos nem burocratas são sensíveis à argumentação através de números e indicadores, discurso econômico sem significado humano e social. As exigências do processo político democrático conspiram contra toda solução tecnocrática.

²⁷⁴ RAMOS, Marcelo de Matos. op. cit. p. 211-3.

²⁷⁵ POLLITT, Christopher. "A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho". In: *Revista do serviço público*. ano 50, n. 4, out./dez. de 1999. p. 61.

Finalmente, como já foi salientado, tanto o caráter eminentemente qualitativo dos serviços públicos, como a complexidade das interações entre uma organização e seu entorno, dificultam a avaliação de resultados e sua atribuição a causas específicas. De resto, os resultados obtidos nas experiências com paramercados ao redor do mundo são ambíguos e inconcludentes.

2.5 A nova administração pública e o Direito Administrativo

O Direito Administrativo, surpreendentemente, passou ao largo de todas as transformações relevantes — e foram muitas — no Estado no século passado. Esta ciência que consolidou sua autonomia didática e científica em fins do século XIX e início do século XX, desenvolveu-se sob os auspícios do Estado Liberal de Direito, o qual, como se sabe, é comprometido com a preservação de uma esfera de imunidade individual contra a arbitrariedade e o abuso de poder, mediante a positivação em sede constitucional de um conjunto mais ou menos extenso de liberdades públicas. Tais liberdades constituem-se num complexo de mecanismos para a defesa do cidadão em face do poder político, institucionalizados como auto-limitações ao Estado. Importa assinalar que no Estado liberal as liberdades públicas constantes das declarações de direitos do indivíduo guardam um caráter formal por excelência, isto é, não têm compromisso com a dimensão substancial de assegurar as condições de fato — em geral econômicas — a fim de viabilizar o exercício efetivo dessas mesmas liberdades por todas as camadas da população. A noção de Estado de Direito vigente neste período era a de Estado Legal de Direito, entendido como aquele que se encontra submetido à lei (governo *sub lege*) e que atua através de normas gerais e abstratas (governo *per leges*)²⁷⁶. O conteúdo das normas, todavia, tratava-se de uma questão política cujo mérito não poderia ser juridicamente controlado. Com efeito, uma vez que a lei houvesse tramitado segundo o procedimento constitucional e emanado da autoridade competente, suas disposições seriam válidas *ipso jure*, haja vista que os direitos fundamentais — à época entendidos como direitos subjetivos públicos, vale dizer, outorgados pelo Estado — eram de livre conformação e restrição pela *interpositio legislatoris*.

²⁷⁶ vide CADEMARTORI, Sérgio. Estado de Direito e legitimidade: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

Foi nesse contexto de um Estado Liberal de Direito, inspirado no positivismo jurídico oitocentista e nas idéias de liberdade e legalidade formais, que se desenvolveram assim os princípios burocráticos de estilo weberiano quanto o Direito Administrativo. Aqueles orientados pela preservação da *res publica* contra práticas predatórias típicas da dominação tradicional, o clientelismo e o patrimonialismo, ou noutras palavras, de proteger o Estado contra o cidadão. Já este, norteado segundo os princípios da legalidade, da impessoalidade e publicidade, cuidava de proteger o administrado contra o abuso e a arbitrariedade da administração pública, colocando a sua disposição um leque de instrumentos e garantias visando a revisão judicial de atos administrativos. Em suma: cuidava de proteger o cidadão contra o Estado. A autonomia recíproca com que se desenvolveram a administração pública e o direito administrativo traduz a radical separação entre Estado e sociedade civil, típica do liberalismo.

A evolução do Estado Liberal em direção ao Estado de Bem-Estar Social, cujos fatores já foram oportunamente analisados, colocou em crise o paradigma formal positivista do Estado Legislativo de Direito, do mesmo modo que a lei como principal fonte do direito. Os Estados já não mais se limitavam a preservar liberdades negativas e formais, senão que se viram obrigados a intervir no sentido de corrigir desigualdades de fato em nome da dimensão material dos direitos fundamentais, sem o que eles não passam de uma figura de retórica. Nesse contexto, assiste-se à interpenetração progressiva entre a esfera pública e a esfera privada, em virtude da recorrente regulação estatal em domínios tradicionalmente deixados à iniciativa particular. Não obstante tais transformações intensas que mudaram para sempre o perfil das sociedades capitalistas, a burocracia estatal e o direito administrativo permaneceram regidos pelos mesmos princípios, praticamente insensíveis a elas, sem se adaptar às novas funções assumidas pelo poder político ao redor do mundo. A burocracia permaneceu auto-referente na sua rigidez defensiva contra o funcionário inescrupuloso e o administrado oportunista e aproveitador, ao passo que o direito administrativo permaneceu voltado para a anulação dos atos administrativos de uma burocracia autoritária e arbitrária. Nenhum diálogo ou tentativa de aproximação entre eles foi esboçada. A burocracia seguiu sendo um estorvo para o cidadão como o direito administrativo para os administradores²⁷⁷.

Por outro lado, convém considerar que um das funções assumidas pelo Estado-administração no capitalismo organizado foi a de legitimação. Com efeito, como no

capitalismo liberal os problemas de legitimação da ordem social eram resolvidos no interior do sistema econômico, a administração pública legitimava-se unicamente pelo respeito aos procedimentos, pela submissão à lei. Porém, com o incremento das funções de intervenção do Estado na ordem econômica e social, através de políticas públicas de redistribuição, os problemas de legitimação da administração pública tornaram-se mais complicados. Passa-se a exigir além da legalidade a eficácia e o planejamento, o que por sua vez fortaleceu o componente tecnocrático do Estado, a fim de prevenir o que Habermas denominou de crise de racionalidade. O problema todo está em que ambas as fontes de legitimidade da administração pública — a legitimação pelo procedimento e a legitimação pelos resultados — são quase sempre conflitantes. De um lado, o princípio da legalidade prescreve que a atividade administrativa encontra-se adscrita à observância de normas gerais e abstratas, formuladas pelo Poder Legislativo (o princípio da separação de poderes é certamente o fundamento da estrita legalidade da administração), sendo defesas a autonomia, a decisão casuística, e apenas tolerada a discricionariedade por ser em certos casos inevitável. De outro lado, os imperativos técnicos de solução de problemas exigem medidas específicas e não regras gerais, procedimentos flexíveis, que se adaptem à natureza dos problemas ao invés de procedimentos rígidos. Noutros termos, do ponto de vista da eficácia administrativa, os fins a serem alcançados é que vão determinar os meios a serem utilizados; já do ponto de vista da legalidade, o procedimento deve ser observado, independentemente de sua funcionalidade. Além disso, a administração se vê progressivamente obrigada a satisfazer os interesses, ou, pelo menos, de obter o apoio para a implementação de políticas públicas dos grupos afetados por elas. Aqui se chocam também duas necessidades, a de observar os fundamentos jurídicos e a de obter o apoio de seus “clientes” ou grupos de referência. A legalidade conflita agora com a necessidade de participação popular²⁷⁸.

Portanto, com o incremento das funções do Estado, a administração se vê às voltas com os riscos de crise de racionalidade — que adviria da intervenção mediante políticas públicas mal planejadas e ineficazes — e da crise de legitimidade — decorrente da insatisfação popular e de políticas públicas que não logram satisfazer os interesses nem obter o apoio das populações afetadas. Disso decorrem mudanças estruturais significativas na

²⁷⁷ PRATS I CATALÁ, Joan. “Direito e gerenciamento nas administrações públicas”. In: *Revista do serviço público*. ano 47, vol 120, n. 2, mai/ago de 1996. p. 25-6.

²⁷⁸ ARAUJO, Jose A. Estevez. “La crisis del principio de legalidad: la imagen juridico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración”. In: *Anuário de Filosofia del Derecho*. tomo VII. Madrid, 1990. p.111.

atividade administrativa, que se traduzem em aumento do decisionismo tecnocrático e na transição de um direito formal para um direito material, donde se segue um aumento dramático na indeterminação dos vínculos jurídicos da administração pública. Indeterminação decorrente talvez, conforme sugere Jose Antonio Estevez Araujo, da impossibilidade de harmonizar todos os interesses no âmbito parlamentar²⁷⁹, mas que é também resultado da complexidade das tarefas administrativas, as quais exigem competências instrumentos e rotinas especializadas.

A possibilidade efetiva da administração elaborar normas de caráter geral e abstrato e, mais ainda, de autorizar a flexibilização de procedimentos em troca de determinados índices de produtividade, gera perplexidades quanto ao que se deve entender da idéia de que a administração deve observar pela estrita legalidade. Eduardo García de Enterría substitui a idéia de submissão à lei pela noção mais ampla de submissão ao “*bloco de juridicidade*”²⁸⁰. De resto, a crise da lei — entendida como o ato do parlamento que estabelece normas gerais e abstratas frutos da vontade geral nele representada — acarretada pelo aumento da capacidade legislativa do Poder Executivo, que fez dela uma decisão de conjuntura, um instrumento de governo, conduziu a sua substituição pela Constituição como principal fonte do direito positivo e os direitos fundamentais como o melhor parâmetro de controle dos atos do poder público. Assim, mais do que submeter a administração à lei, trata-se de submeter todo o poder ao direito, cujo núcleo duro são os direitos fundamentais.

Atualmente, com efeito, com as idéias de gerenciamento desenvolvendo-se pelas administrações públicas ao redor do mundo, vêm-se somar aos imperativos de tradicionais de legitimidade calcadas na honestidade, lisura e impessoalidade novas exigências, em especial a eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. Com isso a administração pública é chamada a revisitar os princípios sobre os quais se assenta a sua burocracia a fim de “abri-la”, isto é, torná-la hetero-referente, orientada à satisfação do cidadão, ao invés de suas próprias necessidades. Passa-se a falar em flexibilização de procedimentos, autonomia gerencial, gestão por metas, utilização de mecanismos de mercado, etc. Em lugar de uma administração tipicamente burocrática na qual as tarefas da administração são distribuídas por competências previamente criadas com seus poderes definidos também *ex ante* por um estatuto, em geral único para todo o serviço público, propõe-se uma “*ad hoc*racia”, na qual as competências e

²⁷⁹ ARAUJO, Jose A. Estevez op. cit. p. 112.

²⁸⁰ *idem*. p. 115.

seus respectivos poderes são estipulados, remanejados e extintos segundo as tarefas a serem desempenhadas e conforme a natureza do problema a resolver²⁸¹.

Contudo, do lado do direito administrativo, pouco ou nada foi feito no sentido de elaborar instrumentos jurídicos úteis aos administradores, nem tampouco idôneos a controlar os perigos que certamente existem em toda essa flexibilização. Pelo contrário, todos os novos instrumentos conceituais e princípios incorporados pelo direito administrativo continuam cativos da advocacia, funcionalizados à revisão judicial de atos administrativos e empenhados mais do que nunca no projeto anti-discricionário, donde se percebe a fidelidade aos padrões de legitimidade ainda do Estado liberal, de controle das arbitrariedades e abusos de poder, indiferente às novas funções assumidas desde o advento do Estado Social de Direito²⁸². A total ausência de diálogo entre administradores e juristas manifesta-se na perplexidade destes diante das novas ferramentas gerenciais. Não compreendem, por exemplo, como pode ser juridicamente possível que a administração contrate sobre índices de desempenho com suas próprias agências, quando poderia simplesmente ordenar-lhes o cumprimento das metas por lei²⁸³. Sobre isso já se falou no item anterior. O direito administrativo ainda considera a administração pública como um bloco monolítico, hierarquizado, unitário, coerente, e sem relações horizontais internas de poder e de mútua influência. Ao invés de recusar validade jurídica aos novos instrumentos conceituais da nova gerência pública, da nova governança, ou a qualquer instrumento alternativo aos da burocracia clássica weberiana, inspirada na divisão e organização científica do trabalho de Taylor e Ford, faz-se mister que o direito administrativo se empenhe no diálogo, uma vez que pretenda comunicar às necessidades de eficiência as de controle. Compreender a administração pública como ela realmente funciona não significa legitimar patologias. Trata-se simplesmente de saber como ela *pode* ser, e desenvolver instrumentos jurídicos que possam aproveitar suas características intrínsecas da melhor maneira possível. Princípios políticos como o da *subsidiariedade*, cujos desdobramentos sobre o pacto federativo têm tido pouca consideração dos administradores apesar do alcance que poderia ter para a análise das questões concernentes à desconcentração e às relações entre a administração direta e indireta. Princípios como o da *participação popular* na administração e prestação de serviços públicos, da *coordenação* entre Estado e sociedade civil, encontram-se incipientemente tratados do ponto de vista jurídico e com pouca

²⁸¹ vide GOULART, Flávio A. de Andrade e CUNHA, Rosani Evangelista da. "Da burocracia à *ad hoc*racia". In: *Revista do serviço público*, ano 50, n. 3, jul/set de 1999. p. 57-72.

²⁸² PRATS I CATALÁ, Joan. op. cit. p. 27-8.

profundidade²⁸⁴. Um possível princípio da *instrumentalidade da administração pública*, tal como se admite no direito processual relativamente à jurisdição, a fim de conferir respaldo jurídico a uma administração *ad hocrática*, sequer é ainda concebível.

Um dos temas controversos no Direito Administrativo contemporâneo diz respeito ao *princípio da eficiência* que no direito brasileiro foi incluído entre os princípios gerais da administração pública através da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, ao lado dos princípios tradicionais de legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Que significado assume essa inclusão? Qual será o papel desempenhado pelo princípio da eficiência? Uma primeira preocupação surge quando se considera os princípios enquanto tais, isto, não como regras orientadas segundo uma lógica disjuntiva, mas como mandatos de otimização, reciprocamente limitados em face da reserva do possível fático e jurídico, cujo conflito será resolvido pelo balanceamento e ponderação conjunta, presidido pela regra da proporcionalidade, tudo de acordo com a moderna teoria dos princípios, cuja versão mais bem sucedida é a de Robert Alexy. Nesse caso, ante um ato concreto da administração é possível ocorrer um conflito entre os princípios de direito administrativo, cuja solução consistirá na aplicação de um deles em detrimento do outro, eis que *naquele caso* revelou-se o mais relevante socialmente. Assim, é de se presumir a possibilidade de o princípio da eficiência colidir com a legalidade, ou com a moralidade. Por conseguinte, é possível que em face de uma situação concreta, se permita preterir a legalidade em nome da eficiência, ou mesmo preterir a moralidade administrativa. Note-se que a possibilidade lógica dessa solução não é elidida pela inverossimilhança empírica: ainda que seja muito improvável que em alguma situação concreta a eficiência seja mais socialmente relevante que a legalidade, a possibilidade lógica existirá sempre. Nesse caso, é de se questionar porque esse risco é invocado só agora, em face do princípio da eficiência, já que ele existia antes. Com efeito, mesmo antes do princípio da eficiência existir, já existia a possibilidade de conflitos entre os princípios da administração, conseqüentemente a hipótese de limitar a legalidade, ou a moralidade, ou outro, pela reserva do possível, é um risco decorrente da natureza principiológica desses bens jurídicos.

Poder-se-ia, contudo, objetar que os quatro princípios tradicionais da administração pública representam todos aspectos distintos de uma mesma necessidade, raramente conflitando-se entre si, mas quase sempre implicando-se mutuamente. Essa necessidade é a de

²⁸³ vide BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. op. cit.

²⁸⁴ vide MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

controlar a administração pública, protegendo o administrado do arbítrio. Apenas o princípio da eficiência destoa desse coro unísono, traduzindo uma necessidade diversa, mais ofensiva que defensiva. No entanto, não necessariamente. O princípio da eficiência pode perfeitamente adequar-se a esse esquema, a partir do momento em que se o interprete não como um princípio que visa legitimar atos ilegais ou imorais em nome da eficiência, mas, pelo contrário, *para deslegitimar atos ineficientes, ainda que legais e morais*. O princípio da eficiência consistiria portanto num parâmetro de controle da estupidez administrativa, pelo qual se insere o imperativo de racionalidade substancial, a par da formal, nos atos da burocracia estatal. Aqui tem-se uma primeira pista de como compreender o papel desempenhado pelo princípio da eficiência. No entanto, é preciso ir além, abordando outro importante tópico: o da discricionariedade administrativa.

É na compreensão do papel desempenhado pela discricionariedade administrativa e de seu controle que as tensões entre a racionalidade formal (legalidade) e a racionalidade substancial (eficiência) podem ser melhor equacionadas e resolvidas. Dizer que a busca de eficiência deve ocorrer dentro dos limites da legalidade não resolve a tensão, mas apenas subordina *tout court* um dos seus termos ao outro, reduzindo a eficiência a uma realização meramente residual, na medida em que a legalidade o permite, perdendo assim a sua especificidade. A oposição entre controle da discricionariedade e flexibilização de procedimentos é uma outra forma de expressar a tensão entre racionalidade formal e racionalidade substancial, para além da oposição legalidade/eficiência, sendo que ambas remetem à oposição entre administração e política. Trata-se de três maneiras de se evidenciar uma mesma tensão, em grau de abstração crescente.

O incremento da capacidade de decisão não se reparte de forma igualitária por todos os órgãos da administração, mas se concentra nos seus escalões superiores²⁸⁵. Com efeito, é ali que a discricionariedade administrativa se constitui como um problema. A nova governança distingue entre aqueles órgãos que elaboram as políticas públicas e aqueles encarregados de implementá-las. Na verdade, a distinção não é nova; o que é novo é a percepção do papel distinto desempenhado pela discricionariedade em cada caso. No primeiro, ela opera na escolha das melhores políticas capazes de satisfazer o interesse público e efetivar direitos fundamentais; no segundo, ela consiste na seleção dos meios e procedimentos mais adaptados à realização de suas tarefas. É nos escalões superiores da

²⁸⁵ ARAUJO, Jose A. Estevez. op. cit. p. 113.

administração pública que a administração e política se encontram e é ali que deve atuar com mais vigor o controle judicial da discricionariedade administrativa, inclusive o controle de políticas públicas, assegurando a respeito ao interesse público e a preservação e efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os sociais e econômicos. Quanto aos escalões inferiores encarregados da implementação das políticas públicas, sua discricionariedade organizacional pode ser controlada através de contratos de gestão supervisionados pelas agências reguladoras, estas por sua vez sujeitas ao controle judicial de sua própria discricionariedade no estabelecimento e cumprimento do marco regulatório, o qual deve assegurar o respeito a *res publica*, a transparência e a participação.

Não é possível, nos estreitos limites deste trabalho, analisar em profundidade o problema do controle judicial da discricionariedade administrativa, das políticas públicas, nem dos conceitos jurídicos indeterminados. A intenção aqui é indicar algumas possibilidades de se superar a tensão — evidenciada nas propostas da nova governança gerencial de flexibilidade e autonomia administrativa — entre a racionalidade formal, traduzida no princípio da estrita legalidade, e a racionalidade substantiva, cuja expressão é o princípio da eficiência. Entre elas está a distinção entre as instâncias superiores da administração, encarregadas de formular as estratégias mais gerais a respeito das políticas públicas além de estabelecer o seu marco regulatório, e aqueles órgãos inferiores encarregados da sua implementação, concentrando o projeto anti-discricionário sobre o topo da administração enquanto admite a flexibilização organizacional — posto que sempre supervisionada, inclusive do ponto de vista da eficiência — na sua base.

Capítulo 3 - Reforma do Estado e esfera pública: os desafios da governabilidade democrática

No capítulo anterior, tratou-se de apresentar e discutir sucintamente alguns dos instrumentos político-administrativos desenvolvidos por aquela corrente de pensamento denominada “Nova Administração Pública”, a qual pretende dotar os Estados nacionais de uma nova governança, com o fim de fazerem frente à crise fiscal, adaptando assim as formas de intervenção econômica e social à nova fase do capitalismo, marcada pela competitividade sistêmica em escala global. Conforme se analisou, após uma fase inicial de redução das burocracias e de ajustes estruturais mais ou menos severos visando a disciplina, a austeridade orçamentária, o controle do déficit público e da inflação e a estabilidade monetária e cambial — receitados aos países, em especial àqueles em desenvolvimento mergulhados na crise da dívida externa da década de oitenta — vem-se caminhando rumo a uma nova etapa de reconstrução do Estado, numa tentativa de superar o “Consenso de Washington” calcado na ortodoxia neoliberal. A nova governança pós-consenso abandona a idéia de Estado mínimo e a devolução do controle de preços, salários e serviços exclusivamente ao mercado. Preserva a diferença entre micro e macro economias própria da teoria keynesiana, que se revela evidente a partir do momento em que se assume uma postura realista quanto ao funcionamento dos mercados, marcados pela assimetria da informação acessível aos diversos agentes econômicos, pela insuprimível incerteza e por uma série de externalidades daí resultantes, donde se segue que o Estado tem um papel relevante, ativo e positivo, a desempenhar no aperfeiçoamento e catalisação do sistema econômico.

No entanto, isso não significa o retorno ao Estado de Bem-Estar da velha social-democracia. A intervenção do Estado na ordem social e econômica não se dará através da produção direta de bens e serviços para o mercado por empresas ou órgãos públicos, senão mediante a formulação de normas reguladoras dos diversos mercados segundo suas características, corrigindo suas falhas, com vistas à construção de um desenho institucional que propicie uma rede de estímulos eficazes ao comportamento produtivo e socialmente benéfico pelos seus agentes. As políticas públicas de transferência direta de renda a grupos hipossuficientes são progressivamente substituídas pela formulação de um marco institucional catalisador das forças produtivas nacionais, logrando inserir sua economia no mercado

internacional globalizado em condições de competir. Assim, instrumentos políticos e administrativos tais como flexibilização das rotinas burocráticas, autonomia organizacional, incentivo à inovação, descentralização, gestão por resultados, administração voltada para o cliente, negociação de metas e índices de desempenho entre as agências estatais e utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos foram desenvolvidos a fim de dotar esse Estado facilitador e competitivo de uma nova governança para bem desempenhar sua função regulatória. Tudo isso sob o suporte teórico do neoinstitucionalismo econômico, da teoria da escolha racional, do *public choice*, e ainda da abordagem do agente/principal.

Todo esse arcabouço, ao mesmo tempo teórico-conceitual e prático, orbita em torno da necessidade de tornar os governos e as administrações públicas mais *eficientes*, isto é, que realizem mais com menos recursos, além de prestar serviços com mais qualidade, definida esta preferencialmente em relação à satisfação do público usuário, ou *cliente*. Todavia, o plano de reconstrução do Estado vai além de um imperativo de eficiência. Trata-se também de reconstruir a esfera pública, de fortalecer a sociedade civil, sua capacidade de autogestão; ao mesmo tempo, de superar o insulamento burocrático, de combater a falta de responsabilidade política e administrativa pela má formulação ou implementação de estratégias, e de prevenir a captura dos governos por interesses corporativos e a privatização do espaço público. Noutras palavras, propõe-se a reforma do Estado assim em nome de imperativos de eficiência, como de *democratização* do Estado e da sociedade, não apenas enquanto objetivos igualmente desejáveis, ou reciprocamente complementares, mas como mutuamente implicados. Eficiência e democracia seriam, portanto, noções que se reforçam mutuamente, no sentido de que um Estado torna-se tão mais eficiente quanto mais democrático for o seu governo e sua administração.

O objetivo do presente capítulo consiste em analisar em que medida o projeto da Nova Administração Pública para uma governança eficiente contribui para o fortalecimento da esfera pública e da democracia.

3.1 Natureza e caracterização da esfera pública

O adjetivo *público* tem várias acepções. Pode significar aquilo que se relaciona ao Estado, na qualidade de poder público, o poder organizado da sociedade e materializado numa instituição jurídico-política que detém o monopólio da coerção física legítima. Pode significar

também aquilo que é exposto e dado a conhecer a todos, que é notório e manifesto, que todos podem ver ou acessar livremente. Pode traduzir ainda aquilo que é de interesse de todos, isto é, aqueles assuntos que dizem respeito ao interesse de toda a coletividade, a interseção dos interesses de todos os indivíduos ou grupos de indivíduos, enfim aquilo que é publicamente relevante e coloca a questão da *comunidade*, vale dizer, os assuntos comuns. Certamente todas essas acepções, e ainda outras que poderiam ser-lhes acrescentadas, encontram-se de alguma forma relacionadas, porém não são redutíveis uma à outra e podem mesmo opor-se reciprocamente em determinados contextos. A esfera pública a que se refere o presente tópico encaixa-se na terceira definição de público acima exposta, e seu objetivo consiste em esboçar um estatuto para essa esfera dos assuntos de interesse comum, tentar definir sua abrangência, suas potencialidades e seus limites, bem ainda sua relação com as duas definições anteriores.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que a esfera pública é compreendida enquanto tal, isto é, como uma *esfera*, um âmbito da existência humana que se contrapõe a uma esfera privada. Bobbio considera a distinção público/privado uma das “grandes dicotomias” que atravessaram a história do pensamento ocidental, a partir da qual é possível dividir o universo das possibilidades em duas esferas a um só tempo conjuntamente exaustivas e mutuamente excludentes²⁸⁶. As funções assumidas por ambas no curso histórico determinam as suas fronteiras, suas estruturas e modos de funcionamento. E não apenas o uso descritivo dessa dicotomia é histórico, variando o conteúdo e o estatuto de cada esfera, senão também o seu uso axiológico ou prescritivo. Com efeito, quando se está diante de dois termos que possuem significados opostos, e inclusive definidos muitas vezes negativamente um em função do outro (o privado como o não-público), é normal que possuam também sinais contrários, no sentido de que a uma delas se atribui significado positivo enquanto que à outra se dá significado negativo, estabelecendo-se, em função disso, o primado ora de uma, ora de outra²⁸⁷.

²⁸⁶ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 13.

²⁸⁷ *idem*. p. 20-1.

3.1.1 A esfera pública na Pólis grega

Na cidade-estado grega, há uma nítida separação entre a esfera particular de cada indivíduo, que se desenvolve no interior da casa (*oikos*) e o espaço de compartilhamento da vida comum dos cidadãos livres, a *pólis*. Na esfera privada desenvolviam-se relações de natureza econômica. A família clássica constituía-se numa unidade produtiva que compreendia não apenas os parentes de sangue, a família “natural”, senão também agregados e principalmente escravos. Sobre essa ordem econômica escravocrata, que dispensava os cidadãos livres do trabalho produtivo, construiu-se uma ordenação política baseada na participação pública. O que distingue a *pólis* das outras formas de convívio humano são a liberdade e a igualdade, resultantes da autonomia de seus participantes em relação à necessidade material. Somente homens livres da sujeição a outros homens, como na condição de escravo, bem ainda da dependência em relação ao trabalho e ao ganha-pão diário podem pertencer à esfera pública. A casa é o espaço das relações verticais de poder, do despotismo doméstico, onde não existe liberdade. A condição de chefe da família, portanto de titular do poder supremo sobre seus membros, é o que o habilita como cidadão. A esfera pública *política*, aqui verdadeiramente como adjetivo para *pólis*, é o reino da liberdade e da permanência, em oposição à necessidade e à efemeridade da vida material²⁸⁸. A liberdade do homem se realiza no Estado, na liberdade deste. O próprio Platão, na sua *República*, também partia do conceito de Justiça na Pólis como meio de definir a justiça no indivíduo, a felicidade do Estado como instrumento para visualizar a felicidade do indivíduo. Noutros termos, o exercício da liberdade para os antigos gregos coincidia com o espírito cívico, liberdade para participar nos assuntos públicos, através da conversação entre iguais, desinteressado de quaisquer benefícios particulares que não sejam o reconhecimento público, destacando-se pela sabedoria e pelas virtudes. Estas mesmas virtudes foram catalogadas por Aristóteles no seu *Ética a Nicômaco*, as quais só se aplicam à vida pública, já que a vida privada, longe dos olhos do público e governada pela necessidade e não pela liberdade, esta pressuposto da moral, não se submete a considerações de virtude. A virtude identifica-se com a unidade ética da cidade. A partir do momento em que o homem põe de lado suas obrigações para com o social, deixando de realizar sua liberdade pela participação nos assuntos públicos para se

²⁸⁸ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 15-6.

entregar a vida privada, à lida dos assuntos domésticos, perde sua dignidade como cidadão, opta por uma ocupação mais estúpida, pois não envolve esse uso supremo da inteligência que é a conversação em público, na *pólis*, onde o ser humano realiza sua essência racional.

O estatuto da esfera pública helênica é, portanto, a liberdade que existe entre iguais. E essa liberdade é política. Trata-se de uma noção difícil de compreender por um moderno: a liberdade para os gregos somente existe no trato com os outros homens e, mais do que isso, entre iguais. De fato, não é livre o homem isolado, assim como o déspota que, nessa qualidade, lida tão apenas com escravos: pode ser mais feliz, mais virtuoso, mais digno de inveja e admiração do que estes, porém não é mais livre. A liberdade do chefe de família realiza-se unicamente no momento em que ele deixa a esfera privada da casa na qual ele é o soberano solitário para ingressar no universo em que conviverá com os seus iguais. A esfera pública política encontra-se centrada sobre a noção de liberdade que significa não apenas o não ser dominado como também o não dominar²⁸⁹. A esfera pública na cidade-estado grega desenvolvida pode ser compreendida como um espaço político por excelência, porém neutro em relação ao poder e emancipado frente à dominação, eis que dela apenas faziam parte cidadãos livres e iguais entre si.

3.1.2 O nascimento da esfera pública burguesa

A modernidade descobrirá um outro sentido para a liberdade, cuja repercussão sobre o conteúdo e o funcionamento da esfera pública será decisivo. Já Platão propunha uma outra forma de libertação que nada tinha que ver com a discussão pública política entre os cidadãos da *pólis*, degradada por ele a um mundo de sombras do qual convinha transcender, a fim de tomar contato com a verdadeira liberdade que somente existe na filosofia. Não obstante Platão ainda trabalhasse sob o horizonte da vida da *pólis* e pretendesse comunicar-lhe o seu estatuto filosófico (lembre-se do rei filósofo), a tradição que se inaugurou a partir dele passou a distinguir a liberdade acadêmica da liberdade política, aquela exercendo-se não tanto para influenciar esta, senão para se lhe contrapor. Além disso, essa liberdade ideal, forma superior que se alcança a partir da dialética (não da retórica) e pelo correto pensar pressupõe agora a independência em relação às coisas do mundo, não apenas o econômico mas inclusive o

²⁸⁹ ARENDT, Hannah. *O que é política?*. Trad. de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. p. 46-49.

político²⁹⁰. Por outro lado, a influência do pensamento cristão foi ainda mais radical, em primeiro lugar na sua afirmação da subjetividade, conceito completamente estranho aos antigos gregos, que remete ao mundo espiritual, à interioridade. Em segundo lugar, o ideal cristão de virtude é refratário à virtude grega baseada na honra e no reconhecimento público. O cristão autêntico distancia-se do público, uma vez que a bondade deve ser testemunhada e recompensada por Deus e não pelos homens: “que a tua mão esquerda não veja o que fez a direita”²⁹¹.

Dessa dupla influência do platonismo e do cristianismo resultou que o exercício da liberdade e da virtude refugiaram-se não apenas para o espaço apolítico, senão ainda freqüentemente para o espaço privado. O espaço público, tradicionalmente caracterizado como o *locus* da liberdade, traduzida na participação nos assuntos públicos, caiu a segundo plano, instrumentalizado em função da prática filosófica e religiosa superior. Com efeito, a política, exercida por uma maioria, permitia a uma minoria dedicar-se à discussão de temas mais elevados, menos mundanos. Da mesma forma que o trabalho da maioria escrava, na cidade antiga, possibilitava a uma minoria de cidadãos a prática política no espaço público, agora é a política, vale dizer, a administração e o governo dos assuntos mundanos pela maioria dos cidadãos, que permitirá a uma minoria de filósofos ocupar-se do verdadeiro saber. Se a economia era instrumentalizada em função da atividade política, a política será instrumentalizada em função da liberdade privada. A política que era a própria realização da liberdade nos gregos, será degradada a seu instrumento de viabilização e proteção na modernidade²⁹².

Sob uma outra ótica, as transformações no estatuto da esfera pública podem ser analisadas como um reflexo de transformações igualmente profundas no modo de produção econômica com o surgimento do capitalismo comercial e a conseqüente emergência da burguesia. No capitalismo moderno, as necessidades de reprodução econômica privada exigem um espaço progressivamente mais amplo onde as relações de troca de mercadorias possa se desenvolver e fluir livremente. À medida em que se intensificam as relações capitalistas de intercâmbio, nem o espaço doméstico, nem mesmo as renascentes cidades com suas feiras conseguem já dar conta da demanda do capital. A economia começa então a ser progressivamente nacionalizada e controlada pela burocracia dos novos Estados Nacionais

²⁹⁰ idem. p. 64-5.

²⁹¹ ARENDT, Hannah. *O que é política?*. p. 68-9.

²⁹² ARENDT, Hannah. *O que é política*. op. cit. p. 73-5.

absolutistas. Nesse contexto, a família deixa de ser uma unidade produtiva e o *locus* da reprodução econômica, substituída pelo mercado, no qual atuam indivíduos. A família, na sociedade burguesa, abandona seu *status* econômico para se constituir em esfera de intimidade e subjetividade, também estas criações tipicamente burguesas. No modelo clássico, a família acompanhava o indivíduo por toda sua existência. Na sociedade burguesa, cumpre-lhe desempenhar, a partir desse momento, tão só a função de criação, sustento e educação dos filhos até que estes estejam em condições de, enquanto indivíduos, proverem o próprio sustento ingressando na esfera econômica e formando cada qual sua própria família. O *homo oeconomicus* é o indivíduo, que cria valor mediante seu trabalho, inclusive alienando sua força de trabalho como mercadoria²⁹³.

Assim, as relações de natureza econômica, que permaneciam confinadas à esfera privada, na sociedade burguesa emergem, aparecendo pela primeira vez em público. A economia desenvolve-se agora para além do espaço doméstico, num mercado que não mais se submete ao poder despótico privado do chefe da família, mas é objeto de regulação pelo Estado, vale dizer, regulação pública. Embora as relações econômicas permaneçam, em si mesmas, privadas, tanto do ponto de vista jurídico (o direito civil e comercial são direito privado), quanto do ponto de vista social (já que é individualmente que se busca assegurar o sustento), elas se desenvolvem num espaço compartilhado por todos, o mercado, e do qual todos dependem, inclusive o Estado, cujo funcionamento conta cada vez mais com a receita proveniente da tributação sobre a renda, a circulação e o consumo de mercadorias, tornando-se, portanto, um espaço publicamente relevante.

A imprensa e a circulação da informação que se desenvolveram na trilha da circulação de mercadorias possibilitou que a esfera econômica fosse percebida como publicamente relevante não apenas pela administração pública mas sobretudo pelos seus próprios participantes, os agentes econômicos. As medidas de regulação do mercado pela burocracia mercantilista produzem impacto sobre toda a vida nacional atingindo não apenas os produtores mas toda a cadeia de relações de troca, em função da intervenção pública sobre o sistema de preços, das taxas, dos impostos, das concessões e dos monopólios. Os agentes econômicos, afetados pelas medidas de um Estado eudemonista reúnem-se agora em público, comunicam-se graças à imprensa e à ampla divulgação e circulação de informações e opiniões tornadas elas próprias mercadorias, a fim de avaliar e julgar criticamente as políticas estatais.

²⁹³ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da

A esfera pública burguesa passa a constituir-se do conjunto de pessoas privada pensantes, leitoras e consumidoras de informação, reunidas em público a fim de discutirem e formularem juízos críticos sobre a atuação do poder estatal e contra ela, quando interfere nas leis de intercâmbio de mercadorias, ou quando cerceia a livre iniciativa, enfim toda regulação política da esfera econômica privada publicamente relevante²⁹⁴.

O pensamento crítico da burguesia, que nessa esfera pública articula-se enquanto classe, calcado no jusnaturalismo, reconhece à esfera econômica privada dos indivíduos um funcionamento e uma racionalidade independente da regulação e do reconhecimento político, criticando a partir daí o mercantilismo tanto do ponto de vista da eficiência econômica quanto da justificação ética. Segundo a visão de mundo burguesa a esfera das relações econômicas no mercado capitalista baseia-se sobre o intercâmbio generalizado de mercadorias, do qual as pessoas participam na condição de meros indivíduos, abstraindo-se de quaisquer particularidades concretas. Esse sistema é governado pelos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa e são estes princípios que determinam o valor das mercadorias assim como a relação entre a oferta e a demanda. Possui, portanto, uma racionalidade imanente que assegura, pela perseguição por cada agente econômico do seu próprio interesse, o aumento da riqueza e da prosperidade nacional, mais do que se estes indivíduos pretendessem, por bondade, realmente fazê-lo. Nessa ordem, a intervenção estatal é não somente inócua e contraproducente senão mesmo imoral, eis que priva os indivíduos da autonomia para alcançarem seus objetivos por sua conta e risco. Portanto, o mercado pode dar conta de regular a si mesmo desde que não sofra ingerências da parte de elementos extra-econômicos, de maneira que o mercado possa promover a justiça assentada sobre o critério da adequada remuneração do esforço individual. A radical separação entre Estado, espaço da atividade política, e sociedade civil, espaço das atividades econômicas privadas, é uma das mais importantes e bem sucedidas construções do pensamento burguês amadurecido no século XVIII. Percebe-se que o conceito de liberdade sobre o qual se fundamenta essa tão cara distinção transformou-se singularmente em relação à maneira como era compreendida na antigüidade. Trata-se aqui da velha oposição (ainda que não sejam coisas opostas absolutamente) entre limitar o poder e distribuir o poder. Conforme já se salientou, os gregos chamavam liberdade à participação política de todos os cidadãos nos negócios públicos, nos

sociedade burguesa. op. cit. p. 33-4.

²⁹⁴ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 38-9.

assuntos de Estado. A liberdade para os modernos encontra-se relacionada com a preservação de um espaço privado de autonomia individual onde possam desenvolver suas potencialidades físicas e espirituais, para além de quaisquer interferências heterônomas, especialmente políticas. Claro está que essa liberdade já não se exerce *no* Estado, senão *contra* ele, reivindicando-lhe direitos e impondo-lhe deveres de abstenção, de não invasão na esfera privada, preservando ao indivíduo sua esfera de imunidade. Eis o sentido da cisão radical entre Estado e sociedade civil²⁹⁵.

Convém assinalar que essa distinção Estado/sociedade civil não se sobrepõe àquela outra entre esfera pública e esfera privada também observável no interior da sociedade burguesa. A esfera privada compreende o espaço doméstico onde se desenvolve a subjetividade burguesa, que não desempenha mais nenhuma função econômica imediata, que é essencial como *locus* da afetividade no interior da família. E compreende também a sociedade civil, entendida como o espaço da troca de mercadorias e do trabalho social. Já a esfera pública abrange, por um lado, o Estado, que tem basicamente a função de polícia e administração da justiça, e, por outro, o espaço onde se reúnem o público leitor a fim de demandar do Estado a sua carga de legitimidade perante a opinião geral, criticando a sua atuação²⁹⁶.

Na medida em que o perfil da sociedade burguesa se determina pelas leis do mercado livre, no qual não existem privilégios de nascimento, mas é regido pela igualdade formal do direito abstrato, a sociedade civil se proclama como um espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, cujo *status* é assegurado por aquela organização político-jurídica denominada Estado de Direito. O mercado capitalista, teorizado de forma mais exitosa no liberalismo-liberismo, baseia-se em que as chances de sucesso e de fracasso são iguais para todos e que são o esforço e a eficiência individuais que fazem a diferença. Desse modo, o mercado não é, na visão de mundo burguesa, fonte de exclusão na medida em que se trata de um espaço institucionalmente aberto, que não sofre restrições justificadas sob a condição pessoal do participante, onde todos participam em igualdade de condições (a condição de indivíduo), submetidos às mesmas regras. Com efeito, os agentes econômicos atuam no mercado não na condição de nobre, plebeu, clérigo, cavaleiro ou magistrado, mas na de proprietários simplesmente. E como a propriedade é livremente transmissível segundo uma

²⁹⁵ ver BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. op. cit.

²⁹⁶ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 45-6.

dinâmica que não pode ser controlada por nenhum participante do jogo de trocas, por mais rico que seja, todos podem vir a ser proprietários. Na verdade, ninguém é tão miserável que não possua alguma propriedade, no mínimo de sua força de trabalho. Logo, os agentes do mercado capitalista atuam enquanto indivíduos simplesmente, enquanto seres humanos. Eis o sentido de se afirmar que a sociedade civil é um espaço neutro de poder e emancipado quanto à dominação²⁹⁷.

Muito embora tais promessas de igualdade e liberdade — noutros termos a neutralização do poder e a emancipação da dominação — jamais tivessem sido realizadas em seu sentido substancial, a proposta de visão de mundo burguesa era suficientemente verossímil para que o seu interesse pudesse ser identificado com o interesse geral e o terceiro estado fosse considerado uma nação completa. Tudo graças à identificação entre a condição de proprietário e a de ser humano. A persuasividade da ideologia burguesa residia na possibilidade teórica, articulada de forma coerente em seu discurso, de comunicar as necessidades dos proprietários para todos os indivíduos, passando ao largo das diferenças sociais, de classe, de riqueza. Assim, a vontade particular da classe burguesa proprietária pôde ser identificada com a vontade geral. A identidade de todos os agentes econômicos, abstraindo-se de suas características individuais e particulares, especialmente de suas diferenças de fortuna, tornou-se possível graças à construção teórica da sociedade civil como espaço neutro em relação ao poder e emancipado quanto à dominação.

A esfera pública, por sua vez, consistirá na representação num fórum público dos interesses políticos da sociedade civil perante o Estado, que será chamado a justificar-se e legitimar-se perante ela. Em princípio, a esfera pública se apresenta como um espaço aberto, acessível a todos. Com efeito, qualquer restrição ao acesso à esfera pública, à livre manifestação pública do pensamento, à participação nas discussões, não fundamentadas em critérios racionais e objetivos sequer conseguiria legitimar-se enquanto esfera efetivamente pública. Mas há um critério para a admissão: a racionalidade, imprescindível para que a esfera pública possa desempenhar a função que lhe é própria, qual seja, a de instância crítica de um público pensante, exercendo a mediação entre a política do Estado de Direito e os interesses da sociedade civil, entre o conteúdo da lei e a opinião pública. No entanto esse requisito não poderia ser considerado efetivamente uma restrição ao ingresso na esfera pública, face à condição universal do ser humano como ser racional. No entanto, a racionalidade em seu

²⁹⁷ *idem.* p. 104-5.

sentido pleno exige uma certa formação cultural, necessária à sociabilidade e à compreensão dos assuntos públicos, o que pressupõe instrução e, principalmente, uma vida tranqüila em face das necessidades materiais que possibilite a dedicação aos temas políticos. O resgate da liberdade pública à grega, ainda quando instrumentalizada para a preservação da liberdade privada moderna, trouxe consigo o mesmo requisito que na *pólis* caracterizava o cidadão: a propriedade. De fato, já Locke excluía da condição de perfeitamente racionais aqueles que viviam “da mão para a boca”, referindo-se aos trabalhadores despossuídos. O ingresso na esfera pública depende, portanto, da condição de proprietário que lhe assegure assim a formação cultural necessária à sociabilidade e à opinião bem informada, como a liberdade de movimentos para ocupar-se da política.

Nesse contexto a limitação do sufrágio, restringindo-o aos proprietários não é visto como limitação da esfera pública, como uma desigualdade institucionalizada, numa palavra, como contradição, exatamente porque qualquer indivíduo, através da competição livre e da atuação eficiente e laboriosa no mercado, pode tornar-se proprietário e a partir daí participar da esfera pública. A esfera pública permanece uma esfera aberta e livre haja vista que todos são proprietários *potenciais*. Assiste-se aqui à identificação entre a condição de proprietário e ser humano abstrato, contraditoriamente no momento mesmo em que se distingue o homem do cidadão. Como o esfera pública não é mais do que o espaço da representação política dos interesses econômicos da sociedade civil, herda-lhe o estatuto de neutralidade e emancipação. As desigualdades, se existem, originam-se já na esfera econômica e são incidentais e naturais, portanto, politicamente irrelevantes, na medida em que se originam da desigualdade de fato entre os jogadores e não das regras do jogo, estas iguais para todos²⁹⁸.

A esfera pública política na sociedade burguesa é constituída, em suma, dos cidadãos proprietários, classe economicamente dominante, como seu fórum privilegiado de discussão e crítica, no qual podem assegurar a subordinação de um Estado de Direito aos seus interesses, os quais consegue comunicar a todo o povo em virtude de se desenvolverem em um ambiente pretensamente neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação. Constatase, portanto, que essa liberdade política é instrumentalizada em função da preservação da liberdade privada. A esfera pública é o lugar da representação política dos interesses econômicos privados.

3.1.3 A crítica socialista da esfera pública burguesa

Marx é o elaborador mais bem sucedido da crítica às promessas não cumpridas da sociedade burguesa. Ele reconhece, por um lado, os avanços promovidos por essa classe social agora hegemônica na técnica das forças produtivas e na racionalização das relações de produção, relativamente ao período anterior, o feudalismo. De fato, o modo feudal de produção caracterizava-se pela superposição entre poder econômico e poder político, entre o público e o privado. O pensamento burguês, ao separar radicalmente o Estado da sociedade civil, evidenciou a autonomia da esfera econômica frente à esfera política, bem ainda a lógica distinta que preside a cada uma delas. As revoluções levadas a efeito por essa classe, ao abolir os privilégios de nascimento e a desigualdade jurídica institucionalizada, fundando um Estado de Direito calcado no princípio da isonomia formal, lograram eliminar da esfera privada econômica o estatuto político que ainda a contaminava.

Por outro lado, Marx percebe também a falácia do pensamento burguês ao proclamar o mercado como um espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação assim como a identificação entre a condição de proprietário e a de simples homem que lhe dá sustentáculo. Sua crítica da economia política revela que a ordem econômica capitalista não funciona absolutamente como uma ordem natural, regida pela “mão invisível” do mercado. Pelo contrário, o mercado deixado a si mesmo não pode assegurar a reprodução do capital sem crises periódicas e progressivamente mais profundas, de sorte que a única sua saída é a expansão rumo a novos mercados ainda não integrados ou à mercadorização de novos âmbitos da existência humana, até então não comercializáveis. Porém ambas as saídas tem limites e o esgotamento dos mercados ou dos bens comercializáveis conduzirá necessariamente ao colapso, à implosão do capital. No que se refere ao estatuto da atividade econômica, a sociedade burguesa baseia-se na perseguição do lucro individual. No entanto, como a relação entre trabalho e valor é unívoca, vale dizer, é uma soma zero, o lucro não pode traduzir senão uma apropriação do valor produzido pelo trabalho alheio, a mais-valia. Portanto, ao invés de constituir-se numa esfera de liberdade individual para perseguição do próprio interesse, o capitalismo baseia-se na exploração dos trabalhadores assalariados — que possuem apenas a si mesmos — pelos proprietários. Por outro lado, o processo de acumulação do capital

²⁹⁸ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 105-7.

promovido pelo mercado tende a concentrar e não dispersar o poder econômico e em breve, ao invés de uma pluralidade de pequenos produtores, obtêm-se um pequeno número de grandes empresas capazes de interferir senão mesmo determinar o sistema de regulação de preços, a oferta e a demanda²⁹⁹.

Da crítica marxista conclui-se que a sociedade civil burguesa, longe de se constituir de indivíduos livre e iguais entre si, é uma sociedade polarizada em classes com antagonismos cada vez mais profundos, uma proprietária e outra despossuída e por isso submetida à primeira. Marx denuncia a liberdade e a igualdade do Estado de Direito burguês como meramente formais, que mascaram o estatuto real da dominação econômica e da desigualdade social. As formas de liberdade contratual escondem a completa ausência de alternativa para o trabalhador cuja única fonte de sobrevivência consiste em alienar sua força de trabalho. A livre transmissão da propriedade mascara a imensa dificuldade de ascensão econômica.

Caem, por conseguinte, os pressupostos e os fundamentos de legitimidade da esfera pública burguesa. Para que esta se pudesse afirmar como espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, ainda quando exclui aqueles a quem faltam recursos econômicos ou culturais, faz-se imprescindível o estatuto de igualdade de oportunidades, uma igualdade, no mínimo, inicial, a fim de que as diferenças sociais de fato fossem meramente finais, isto é, atribuíveis à incapacidade, à preguiça, à *falta de sorte*, ou outra característica *incidental* qualquer. Só assim a condição de proprietário pode ser equiparada à condição de simples ser humano, ao mesmo tempo em que o voto censitário não se considera uma limitação ao acesso à esfera pública. Precisamente esses pressupostos tornam-se agora inverossímeis e a presunção de sua existência, consubstanciada na liberdade e na igualdade formais do Estado de Direito burguês, inaceitável, e Marx os denuncia como *ideologia* e como *falsa consciência*³⁰⁰.

A esfera pública burguesa contradiz o seu próprio princípio, qual seja, de constituir um espaço efetivamente *público*, vale dizer, acessível a todos. O estatuto econômico da competição e livre transmissão da propriedade não assegura a igualdade de oportunidades para todos virem a ser proprietários, com trabalho, eficiência ou sorte. A esfera pública é um espaço restrito aos proprietários, portanto, as discussões que ocorrem em seu âmbito não correspondem aos interesses na nação inteira, mas de uma classe. Sendo assim, ao indivíduo

²⁹⁹ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 148-9.

abstrato, que Marx denuncia como ideológico, contrapõe-se o homem concreto situado numa classe, a qual determina o seu interesse particular. Os interesses dos proprietários na esfera pública já não mais podem ser equiparados ao do homem abstrato e universal, mas é degradado em interesse particular. Conseqüentemente, o jogo argumentativo que se desenvolve no interior da esfera pública, exatamente por ser esta constituída de interesses homogêneos de uma classe particular, e não representativa da nação inteira, não pode pretender-se racional em si mesma. Opinião pública e razão não mais se identificam quando a esfera pública já não é aberta a todos os interessados e tornada acessível, substancialmente, a todas as classes³⁰¹.

3.1.4 O liberalismo renovado

A crítica da economia política de Marx, ao denunciar o caráter de classe da sociedade civil burguesa e o estatuto da esfera pública que dela emerge como ideologia, foi tão bem sucedida que a partir de então não mais podia ser ignorada. A idéia de uma esfera pública como espaço aberto e acessível a todos os interessados, portanto racional, sustentada sobre a esfera privada publicamente relevante, que se desenvolve num mercado neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, tornou-se insustentável, senão mesmo hipócrita, ao ponto de no interior do pensamento liberal surgirem críticas ao caráter classista da representação política³⁰². John Stuart Mill é certamente um dos grandes nomes do liberalismo renovado e maduro. Ao mesmo tempo em que defende o governo representativo como a melhor das formas de governo, único adaptado às sociedades civilizadas, denuncia a disparidade entre os interesses representados no Parlamento e os interesses reais da nação inteira. Tal discordância tem origem no sistema de representação praticado, fruto de distorções no próprio conceito de representação democrática. Para Mill, o sufrágio restrito à minoria proprietária representa uma distorção no princípio democrático. O argumento de que, para poder participar da esfera pública de discussão dos assuntos de interesse geral, é necessário uma formação cultural e posses que permitam descuidar-se da vida material para

³⁰⁰ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 149-150.

³⁰¹ idem. p. 151.

³⁰² HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 156.

dedicar-se à política é falacioso e traduz uma preocupação aristocrática. A democracia representativa retira seu fundamento de legitimidade da possibilidade de todo povo participar do e controlar o governo, prevenindo tanto a arbitrariedade e a ineficiência de um monarca hereditário como a corrupção e os privilégios de um governo aristocrático³⁰³. A esfera pública, pois, que medeia os interesses da sociedade e o governo, não pode estar restrita a uma classe particular, mas deve envolver a população inteira, concedendo-se a oportunidade de opinar e votar da forma mais ampla possível. A reforma eleitoral no sentido de ampliar o sufrágio, estendendo-o às classes assalariadas, aos trabalhadores manuais, enfim, às massas não cultas, tornou-se um dos grandes temas políticos do século XIX, inclusive como forma de aprendizado social. Por dever de coerência a teoria do liberalismo se vê obrigada a rever os pressupostos da esfera pública, cuja *publicidade* já não mais é assegurada pela liberdade econômica nem pela transmissibilidade da propriedade, nem ainda pela isonomia formal do Estado de Direito burguês. A legitimidade da esfera pública depende da ampliação de seu acesso a quaisquer interessados, independentemente da condição econômica ou de classe³⁰⁴.

Enquanto o sufrágio, e conseqüentemente a participação política na esfera pública, permaneceu restrito a uma única classe, houve homogeneidade dos interesses nela representados, sendo possível o controle da legitimidade dos governos. A ampliação dos direitos políticos dissolveu e fragmentou a esfera pública numa pluralidade de interesses heterogêneos e mesmo contrapostos. A partir daí, o próprio estatuto e o significado da esfera pública sofrerá uma enorme transformação. Com efeito, a antiga unidade e coerência da esfera pública, que expressava a “vontade geral” da nação já não mais pode ser garantida. A esfera pública encontra-se aberta à afluência dos interesses mais irreconciliáveis. Se antes o interesse comum era ideológico, uma vez que traduzia tão apenas os da classe proprietária, agora nem sequer é possível falar num interesse comum, no sentido rigoroso do termo, ante a impossibilidade de um consenso verdadeiramente unânime sobre qualquer matéria, ou mesmo de uma coerência política. Por meio dessa ampliação do público operou-se o deslocamento do eixo político para as camadas populares, as quais passaram a constituir a esmagadora maioria do eleitorado. Rompeu-se a linha de continuidade entre os interesses de classe do eleitorado e o interesse homogêneo do parlamento. Compôs-se no interior das casas legislativas uma tensão entre o poder econômico da burguesia e o poder político da classe trabalhadora. O

³⁰³ vide STUART MILL, John. Considerações sobre o governo representativo. Trad. de Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora da UnB, 1981.

parlamento transformou-se numa arena de embates ideológicos onde já não havia condições para a manifestação de uma vontade geral. A heterogeneidade dos grupos de interesses que constitui a sociedade levou o pluralismo para dentro do legislativo. A luta política converteu-se na luta dos representantes para fazerem valer os interesses do grupo social que os elegeu, ao invés de representarem os interesses da nação inteira. A lógica do parlamento, longe de constituir-se numa dialética em busca do interesse comum, revelado pelo uso da reta razão, tornou-se uma batalha pela conquista da maioria parlamentar. A vontade geral degenerou-se em vontade política. A lei passou a traduzir já não o sagrado interesse da totalidade social, mas o nem sempre legítimo de grupos particulares feito maioria pela vitória nas eleições. Daí a crise de representatividade dos parlamentos, conseqüentemente, crise de legitimidade de seu principal produto, a lei.

A opinião pública que se compunha dos interesses da nação degenerou-se na vontade da maioria vitoriosa a cada momento que se impõe sobre a minoria não pela persuasão racional dos argumentos, mas pela “coerção moral” contra os dissidentes. De garantia contra o poder e espaço de sua neutralização, a esfera pública e, principalmente, a opinião pública converte-se na expressão mais irresistível do poder da sociedade sobre o indivíduo. Alexis de Tocqueville é o principal teórico que, no século XIX, denunciou nas democracias os riscos da onipotência e mesmo da tirania das maiorias. Se o poder da maioria da sociedade pode ser e freqüentemente é uma garantia contra o Estado, a própria maioria necessita ser controlada, a fim de que não esmague a liberdade individual que inclusive serve de fundamento para a democracia³⁰⁵. Stuart Mill também advertiu que a regra democrática segundo qual a maioria tem o direito de governar não pode significar que somente a maioria será representada. A representação é da nação pela nação inteira, de sorte que o sistema eleitoral deve conter fórmulas que permitam a representação dos interesses minoritários. Ele adverte, ainda, para o risco do governo democrático, legitimado sobre a representação de uma esfera pública ampliada para todas as camadas populares, transformar-se no governo da mediocridade coletiva, que progressivamente cerceia a criatividade individual e fecha os espaços para a inovação, para a diferença e para a originalidade. Nesse sentido, Mill antecipa em suas previsões os efeitos provocados pela massificação da vida política, provocando a apatia e o embotamento do espírito, o poder opressivo da opinião pública manipulada pelos meios de

³⁰⁴ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 159.

comunicação, contra a liberdade entendida como plena desenvoltura das capacidades físicas, espirituais e morais do indivíduo.

Em suma, o moderno liberalismo do século XIX, amadurecido pelas primeiras e funestas experiências do capitalismo industrial que polarizou a sociedade em duas classes antagônicas, os proprietários e os assalariados, sensibilizou-se com a crítica socialista sobre a parcialidade, a incompletude, e, por conseguinte, a hipocrisia da esfera pública burguesa, na medida em que seu acesso era restringido pelo voto censitário. Acreditando, porém, nas potencialidades de uma esfera pública como fundamento de legitimidade dos governos, como espaço de realização da liberdade pública e principalmente como instrumento de garantia da liberdade privada, tratou apenas de corrigi-la adequando-a a seu próprio princípio, estendendo-se a representação a todas as camadas populares. No entanto, a relação do pensamento liberal com a esfera pública democrática é ambivalente, pois ao mesmo tempo em que a saúda como forma superior de convívio político e garantia contra governos despóticos e ilegítimos, adverte contra a mediocrização e o nivelamento por baixo da inteligência e do espírito sempre que se instala uma discussão no seio do populacho inepto, obtuso e prepotente, em detrimento das pessoas mais brilhantes, criativas e de liderança, que poderiam prestar os melhores serviços, mas que tendem, numa cultura de massa, a perder o espaço e a voz. Por outro lado, a ambigüidade vai além e manifesta-se na nova forma de totalitarismo surgida no seio da esfera pública, um poder difuso, anônimo e irresistível: a opinião pública:

Onde, ao invés do poder do monarca, apareceu o poder, ao que parece, não menos arbitrário da própria esfera pública, a acusação de intolerância atinge agora a opinião pública que se tornou opinião dominante. A reivindicação de tolerância volta-se para esta e não para os censores que outrora a reprimiam; e o direito à liberdade de expressão não deve mais proteger o raciocínio crítico do público ante à intervenção da polícia, mas os não-conformistas ante o ataque do próprio público...³⁰⁶.

³⁰⁵ vide TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Trad. de Neil ribeiro da Silva. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

³⁰⁶ HABERMAS, Jürgen. . *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. op. cit. p. 161.

3.2 Dissolução e despolitização do espaço público

A universalização do sufrágio modificou substancialmente o estatuto da atividade política bem assim a atuação dos poderes legislativo e executivo, considerados em si mesmos ou nas suas relações recíprocas. Enquanto a esfera pública permaneceu restrita a uma única classe, os governos representativos podiam ser considerados, tal como fez o pensamento socialista, como o comitê executivo da burguesia, que zelosamente administrava seus interesses, sob os olhos atentos de um público pensante e crítico. A inclusão da população inteira dentro do processo de controle e legitimação da autoridade trasladou o pluralismo da sociedade civil para a esfera pública e a lógica econômica da competição no mercado para o interior da política. A democracia pluralista passa a ser definida como um mercado político no qual políticos profissionais competem entre si pela conquista da opinião pública, pelo voto, e, depois de eleitos, para fazer-se maioria no parlamento. Joseph Schumpeter, um dos principais nomes da chamada teoria elitista da democracia, define o método democrático “como aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população”³⁰⁷. Segundo ele, a crença depositada pela teoria clássica da democracia, do governo do povo, na capacidade de iniciativa, deliberação e controle por parte do eleitorado é completamente irrealista, passando ao largo dela o fenômeno da liderança. O comportamento político coletivo segue muito mais o padrão da *adesão* a uma determinada liderança, ou a um conjunto mais ou menos coerente de idéias, e só muito raramente os delibera e constrói em conjunto. A opinião pública é muito mais o resultado do processo político, sendo constituída pela ação de determinados indivíduos influentes, do que uma força desencadeadora³⁰⁸. Desse modo, torna-se muito mais visível a relação entre os interesses de determinados segmentos sociais e o apoio da opinião pública e mais inteligível suas variações. O conceito de “situação política” evidencia o mecanismo que permite veicular um certo interesse e comunicá-lo à maioria. A política se assemelha a um mercado onde o eleitor é o consumidor e as idéias ou os interesses (e os próprios políticos que as defendem) são os produtos a sua disposição. Da mesma forma, afirma Schumpeter, que

³⁰⁷ SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 336.

³⁰⁸ idem. p. 337.

uma loja não pode ser definida em função dos produtos e das marcas que comercializa, os partidos políticos também não podem ser diferenciados em razão de seus respectivos programas, sobre os quais, inclusive, observa-se um processo de convergência. Do mesmo modo, quanto à atividade parlamentar, o governo e a administração, bem ainda a produção de leis, são atividades incidentais e instrumentais em relação ao fim principal do parlamentar que é adquirir capital político a fim de assegurar sua reeleição e, conseqüentemente, sua permanência no poder. “Um partido é um grupo cujos membros se propõem agir combinadamente na luta competitiva pelo poder político”. Por sua vez, o eleitorado se limita a aderir passivamente a um deles; não governa, escolhe o grupo que irá governá-lo³⁰⁹.

A dinâmica democrática, caracterizada pela competição das elites políticas para conquistar a opinião pública, desencadeou um processo progressivo de ampliação das funções do Estado, conforme se salientou no primeiro capítulo, item 1.2.1. Assiste-se a dois processos simultâneos de publicização da esfera privada e privatização da esfera pública. O primeiro traduz-se no declínio da era liberal, a partir das últimas décadas do século XIX, quando o Estado, em nome da prevenção do risco social, do planejamento, entre outros motivos, começa a expandir-se através de políticas intervencionistas em domínios tradicionalmente consagrados à iniciativa privada. A esfera pública, enquanto se compunha apenas de indivíduos proprietários, reivindicava apenas a abstenção do Estado, instrumentalizando a política em função da preservação da liberdade privada. Porém, na medida em que se ampliou para compreender todas as camadas da população, os conflitos de classe encontraram nela tradução e, conseqüentemente, nas políticas estatais. A obrigação que o Estado assume doravante de corrigir as desigualdades de fato, distribuir renda, socializar o risco e, posteriormente, assegurar direitos fundamentais, representa a tradução do e a resposta institucional ao conflito de interesses da sociedade civil que, graças à universalização do sufrágio e à massificação da política, emerge à esfera pública. A classe economicamente mais fraca, porém mais numerosa, busca compensar através de políticas públicas a desigualdade de oportunidades, promessa não cumprida do liberalismo. A partir do momento em que se constata que o mercado não é um espaço neutro e emancipado, trata-se de neutralizá-lo com mecanismos políticos, ao mesmo tempo em que se renuncia à emancipação³¹⁰. Por outro lado, a privatização da esfera pública representa, na linguagem de Bobbio, a revanche dos

³⁰⁹ SCHUMPETER, Joseph. op. cit. p. 352-3

³¹⁰ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 173-4.

interesses que, na dinâmica de uma democracia também massificada, logrou êxito na conquista da opinião pública³¹¹. À estatização da sociedade observa-se um processo correspondente de socialização do Estado. Do mesmo modo que o interesse público passa a permear cada vez mais todas as relações econômicas e sociais, também os interesses particulares vitoriosos nas eleições tomam conta do aparelho estatal e promovem a sua política segundo seus objetivos. As coalizões de partidos políticos, engendradas quase contratualmente — e o contrato é um instrumento típico de direito privado — evidenciam que o interesse público (estatal) em regular dimensões progressivamente mais amplas da coletividade, em nome do humanismo, do pluralismo e do reformismo típicos do Estado Gerente, ou, noutra plano, em nome das promessas da modernidade, nada mais é do que o interesse particular (e não geral) que ora prevaleceu na esfera pública (social) e sagrou-se vitoriosa nas eleições.

Essa dialética — a sociedade permeada pelo Estado e este pela sociedade — é plena de conseqüências. Em primeiro lugar, dissolve-se a construção burguesa mais bem sucedida do século XIX que é precisamente a distinção entre Estado e sociedade civil³¹². Na medida em que o Estado passa a assumir novas e cada vez mais numerosas funções, tanto em defesa das classes mais vulneráveis, quanto em socorro do próprio capital, seja afastando a ameaça de uma revolução socialista, seja aliviando-o do custo político e econômico de sua própria reprodução, tornam-se progressivamente mais indiscerníveis as funções típicas do Estado e da iniciativa privada. Essa dissolução também se reflete na dicotomia direito público/direito privado. A utilização de mecanismos de mercado e de contratação sobre metas ou índices de desempenho para prestação de serviços públicos entre a administração pública e entes privados ou entre órgãos internos à própria administração ilustra muito bem esse processo. Enquanto a regulação pública invade áreas como o Direito de Família, o Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor e outros ramos do direito cuja relação jurídica fundamental se dá entre particulares, o Direito Público passa a conviver com formas jurídicas tipicamente privadas como o contrato, terceirização, competição, para não mencionar a percepção do administrado como *cliente*. Enfim, Estado e sociedade civil fundem-se num núcleo indissociável funcionalmente.

³¹¹ BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. op. cit. p. 27.

³¹² HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. p. 170.

Por outro lado, assiste-se também a uma crise de representatividade dos atores políticos relativamente às forças sociais. Segundo Alain Touraine, para que se possa falar em representatividade faz-se mister, em primeiro lugar, que o sistema político seja capaz de agregar as demandas dos mais diversos grupos de interesse dentro da sociedade³¹³. Já se observou que a representação política, desde quando foi concebida, nos séculos XVII e XVIII, sofreu profunda transformação a partir da ampliação do sufrágio e da conseqüente fragmentação da esfera pública, resultado do pluralismo político. Tornou-se com isso possível que determinados grupos ou coalizões de grupos de interesses específicos se tornassem hegemônicos e fizessem valer seus programas de governo, através da conquista da opinião pública, ainda quando minoritários numericamente, ou portadores de reivindicações nem sempre legítimas. Noutros termos, a democracia representativa de uma sociedade de massa — cujo padrão de comportamento na esfera pública é antes de adesão do que de discussão, deliberação e crítica — permite que determinados indivíduos ou setores específicos da sociedade adquiram um poder e uma influência sem nenhuma relação e mesmo desproporcional com sua importância objetiva³¹⁴. Nesse contexto, de uma esfera pública plural e fragmentada, as instâncias oficiais de representação de interesses, os partidos políticos principalmente, perderam sua capacidade de identificar-se com essa ou com aquela classe social, com esse ou aquele projeto de vida coletiva, tornando-se independentes os atores políticos relativamente aos atores sociais. Os parlamentares que na teoria são representantes da nação inteira tornam-se, na prática, mandatários dos interesses que financiaram ou apoiaram, por qualquer forma, sua eleição, ao passo que o Parlamento, supostamente um espaço de discussão crítica de assuntos de interesse geral, onde deveria prevalecer o melhor argumento, assume o estatuto da barganha e da negociação, onde as decisões políticas são tomadas na forma de concessões recíprocas, confrontando-se pressões de lado a lado, compensando-se os diversos interesses em jogo. Reproduz-se no interior do sistema político a lógica do mercado. Os cidadãos tornam-se clientes e a representação política cada vez mais uma espécie de contrato privado.

O expansão da atividade do Estado até transformar-se em Estado Social, impulsionado pela dinâmica democrática, encerra um paradoxo. Se por um lado o sufrágio se universalizou e com ele as oportunidades de acesso à esfera pública e daí à participação política, por outro, a

³¹³ ver TOURAINE, Alain. O que é democracia. Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

³¹⁴ ver TOURAINE, Alain. op. cit.

fragmentação social e política com a conseqüente massificação conduziram a um estado de apatia política sem precedentes, no qual a participação popular reduziu-se à mera aclamação dessa ou daquela equipe de governo, normalmente emersa de algum grupo de interesse qualquer. O público perde cada vez mais a possibilidade de deliberar e discutir criticamente a atuação do Estado. Em primeiro lugar, o Estado Gerente converte-se progressivamente em Estado-Cientista, desvalorizando todos os conflitos ideológicos, as utopias, as grandes alternativas e projetos de sociedade em nome da técnica política normalmente traduzida em técnica econômica. A política estatal passa a legitimar-se quase que exclusivamente sobre a eficiência econômica³¹⁵; a competência conta mais que a fidelidade da representação. Com efeito, o eixo do governo desloca-se no século XX dos Parlamentos para o Poder Executivo, cuja capacidade legislativa aumenta drasticamente a princípio a fim de enfrentar situações emergenciais que não poderiam esperar solução pelo método democrático do legislativo, face à lentidão do procedimento de discussão e deliberação pública. Em seguida, porém, a legislação produzida pelo governo passa a ser o instrumento normal de ação, numa inflação normativa que o parlamento e o judiciário mal dão conta de revisar³¹⁶.

Ao mesmo tempo em que reconhece o pluralismo e o conflito de interesses na sociedade civil, o governo pretende situar-se acima do jogo político, conduzindo seu programa segundo objetivos e meios sistematicamente subtraídos à esfera pública, elaborados por uma tecnocracia insulada contra a interferência “perniciosa” do público leigo. Enquanto isso a população bestializada reduz-se a uma atitude passiva de reclamar da ineficiência governamental, ou do excesso de impostos, sem que em momento algum, ou só muito esporadicamente se articule de forma autônoma para construir identidades coletivas, disposta a participar ativamente na formulação e na implementação de políticas públicas, através da discussão crítica e aberta e da deliberação pública. Ao invés, limita-se a eleger a oposição institucionalizada esperando que seja mais eficiente, porém não mais transparente. Da mesma forma que a lógica econômica do mercado colonizou a atividade política, com acordos no lugar da discussão, a competição em vez da crítica, cliente no lugar do cidadão e manipulação e mobilização da opinião pública substituindo os argumentos, também no lugar da participação se coloca o consumo, isto é, o público consumidor dos governos.

³¹⁵ CADEMARTORI, Sérgio. op. cit. p. 112-114.

³¹⁶ ver CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993; ver também FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Do processo legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

Sobre o esvaziamento e a despolitização do espaço público, o governo desenvolve sua gerência silenciosa sobre a sociedade massificada e apática. A esfera pública se vê transformada estrutural e funcionalmente. Sua função política já não é a de ser um espaço onde pessoas privadas raciocinam publicamente, discutindo assuntos de interesse comum e construindo uma identidade coletiva e um projeto compartilhado de sociedade; passa funcionar agora como *propaganda*, onde os interesses privados podem ser divulgados publicamente, na tentativa de conquistar a opinião de uma massa consumidora³¹⁷.

3.3 A crítica neoconservadora da esfera pública

A crise que se desencadeia a partir da década de setenta do século XX dá ensejo a elaborações críticas acerca da atuação do Estado de Bem-Estar e do modelo de esfera pública que lhe serve de fundamento.

Do ponto de vista econômico, o neoliberalismo construiu sua crítica feroz ao intervencionismo econômico e social, bem ainda às políticas públicas redistribuidoras, postulando o retorno aos mecanismos regulatórios do mercado, supostamente mais espontâneos, neutros e não distorsivos da informação e da racionalidade econômica, entendida como previsibilidade. O correlato político do neoliberalismo manifesta-se no diagnóstico neoconservador sobre a hipertrofia do sistema político acarretada pela excessiva permeabilidade e pouca seletividade do Estado frente às demandas da sociedade civil numa democracia de massa. Diante da explosão participativa e da utilização intensiva do procedimento democrático o Estado se vê incapaz de “atualizar-se”, vale dizer, de absorver e dar resposta adequada ao volume inaudito de reivindicações que ele mesmo estimula. O elenco praticamente inesgotável de direitos fundamentais, inseridos em textos constitucionais altamente dirigentes e super rígidos, por outro lado, fruto também da dinâmica democrática, retira toda a liberdade de ação dos governos, numa época de baixo crescimento econômico e de crise fiscal, acarretando, no limite, em virtude dos déficits e omissões inconstitucionais, a insustentabilidade política e, eventualmente, o colapso dos programas governamentais.

Os fatos tomados em consideração pelo neoconservadorismo político, que se desenvolveu na esteira do neoliberalismo econômico, são também percebidos a partir de

³¹⁷ HABERMAS, Jürgen. . Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. op. cit. pp 190 a 198.

perspectivas alternativas que, no entanto, dele divergem quanto à avaliação desses mesmos fatos, o significado a eles atribuídos e as prescrições recomendadas a fim de transformá-los positivamente. A teoria crítica, cujo principal expoente é sem dúvida Habermas, também parte da progressiva incapacidade do Estado em lidar com as demandas que agora já transbordam as instâncias oficiais e institucionalizadas de representação política democrática — principalmente partidos políticos e sindicatos — e articulam-se na forma de novos movimentos sociais, cujas reivindicações na maior parte das vezes, escapam à capacidade das burocracias em oferecer uma resposta adequada dentro dos esquemas tradicionais padronizados e fordistas de políticas públicas, nem podem ser eficazmente compreendidos e solucionados na forma de compensações econômicas ou de seguro social. Tratam-se de demandas cuja natureza é muitas vezes não econômica e mesmo contracultural. Os imperativos funcionais da reprodução econômica capitalista, cujas contradições estruturais o Estado e a administração pública precisa resolver, começa a tensionar de forma crescente com o imperativo democrático da autodeterminação política através da participação em todos os âmbitos da vida social.

Essa tensão que na teoria crítica é diagnosticada como crise de legitimação, no neoconservadorismo é percebida como crise de governabilidade³¹⁸. Essa diferença semântica traduz a oposição irreduzível entre as duas perspectivas quando de valorar seus termos. Na teoria crítica é privilegiado o desenvolvimento de racionalidades alternativas contra a colonização pela linguagem sistêmica e tecnocrática do Estado e da administração a fim de resgatar a capacidade de crítica e discussão em cujo contexto uma esfera pública democrática, orientada segundo o estatuto da ética discursiva, poderia servir de instrumento, institucionalizando-se como espaço. Para isso a idéia de uma esfera neutra em relação ao poder e emancipada frente à dominação precisa outrossim ser recuperada.

Contudo, o projeto neoconservador que se tornou hegemônico inverte os sinais e desvaloriza, para falar em termos gerais, toda atividade política, buscando restaurar e dar primazia aos elementos não políticos da sociedade³¹⁹. Com efeito, a política é encarada, na perspectiva de Schumpeter, mais ou menos impropriamente, como uma competição pelo poder onde grupos de interesses particulares visam capturar o aparelho do Estado a fim de utilizá-lo segundo seus próprios interesses e onde o instrumento principal consiste na

³¹⁸ CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade*: novas formas de gestão pública e representação social. Trad. de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998. p. 37.

³¹⁹ idem. p. 39.

manipulação pela ideologia da opinião pública. O ideal neoconservador é que os governos sejam conduzidos segundo padrões técnicos ditados pela ciência econômica e pela ciência da administração, levada a efeito por uma burocracia especializada e insulada contra pressões políticas. Nesse contexto os imperativos políticos são vistos como irracionais, eis que se baseiam na satisfação de algum interesse particular influente senão mesmo do próprio governante ou administrador, ao invés de se fundamentar sobre algum juízo objetivo da realidade. Toda política é degradada a populismo, forma distorcida de governar porque o faz apaixonadamente, ou mesmo por oportunismo. Ingovernabilidade é o estado no qual o governo se torna cativo de interesses particulares que de tempos em tempos conseguem fazer-se valer perante uma opinião pública massificada e facilmente manipulável. Também as ideologias, as utopias e os grandes modelos prescritivos de sociedade são degradados a formas irracionais de condução política e de planejamento.

No plano prescritivo, o Estado mínimo encontra sua primeira justificação³²⁰. A expansão das funções estatais e a intensificação do intervencionismo econômico foi instrumento não de correção de supostas externalidades do mercado, mas sim da promoção de interesses privados que se apropriaram do aparelho burocrático-administrativo, ao arrepio da racionalidade e da técnica. Os problemas e imperativos políticos nada mais são senão interesses particulares de determinados grupos de pressão capazes de fazer valer suas reivindicações e incluí-las na pauta governamental, não decorrem de nenhuma necessidade objetivo. Para prevenir esse risco o Estado deve restringir-se ao mínimo de atuação possível retirando-se das atividades que o mercado pode desempenhar. Se por um lado o sistema econômico não é perfeito, por outro a tentativa de corrigir as imperfeições do mercado por meios políticos é ainda mais pernicioso, eis que não existem garantias institucionais de que a atuação estatal se dará segundo critérios objetivos e técnicos e não cairá sob a influência de uma elite política. No que se refere às demandas originárias da esfera pública, o Estado deve resistir à tentação de tentar satisfazê-las, buscando, ao invés, direcioná-las para o tecido institucional da sociedade civil. Se os governos não forem capazes de selecionar as demandas que exigem atuação própria do Estado acabarão numa espiral crescente e fora de controle cujo resultado será seu próprio enfraquecimento e sua captura por interesses corporativos.

Essas medidas também se justificam, segundo a perspectiva neoconservadora, a fim de fortalecer a sociedade civil e sua capacidade de autogestão. Transferindo responsabilidades do

³²⁰ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 40.

Estado para a sociedade civil, esta tende a desenvolver-se e tornar-se mais independente das políticas públicas, ao mesmo tempo em que liberta o Estado para bem desempenhar as tarefas que lhe são próprias. Mesmo a democracia deixa de ser considerada um fim em si mesma para ingressar no rol dos instrumentos do bom governo conduzido segundo os critérios da racionalidade econômica e administrativa. A democracia é reduzida a procedimento para a escolha dos governos, após o que deve prevalecer a objetividade e não a participação³²¹.

Observa-se, por trás das posições conservadoras, o profundo medo da democracia e da participação. A política na sociedade de massa é considerada perigosa mais pelo seu elemento de “política” do que por ser “de massa”, e por isso tenta conter o que considera os “excessos” da democracia³²². Ao que parece, a falácia de tal concepção consiste em acreditar que os problemas enfrentados pelas sociedades e pelos governos podem ser definidos em termos puramente econômicos, como se a economia pudesse prescrever, e, sobretudo, na crença na neutralidade da tecnocracia, revelada na condenação das ideologias e da própria política. Na tensão entre as necessidades do capitalismo e as da democracia, as reformas neoconservadoras busca satisfazer as primeiras sem qualquer referência e mesmo subordinando as segundas. “A vida política cotidiana é vista assim como uma espécie de ruído, de estorvo que, embora necessário, tolhe e amesquinha o desempenho ideal de uma intervenção técnica e moralmente superior, seja pelo domínio teórico que esta última possuiria sobre a realidade, seja pelo seu comprometimento com um interesse mais amplo e elevado, senão universal”. É, com efeito, sintomático como nessa perspectiva a idéia de subordinar a política econômica a imperativos políticos é repudiada como populismo, como se fosse concebível a definição de problemas e a prescrição de soluções segundo critérios exclusivamente econômicos e científicos, como se se pudesse falar de objetivos puramente econômicos. No auge da contradição, a tecnocracia estatal é vista como uma classe universal em termos hegelianos, fundamentais para a manutenção da liberdade, enquanto que os políticos ou os movimentos sociais que na esfera pública atuam são tachados de autoritários interventores, senão mesmo de oportunistas políticos e demagogos. O discurso da autonomia do econômico é a primeira grande falácia do novo conservadorismo político.

A segunda falácia diz respeito ao suposto fortalecimento da sociedade civil e, por extensão, da esfera pública, que resultaria da redução no volume de intervenção do Estado. Com efeito, trata-se de um raciocínio enganador, conforme adverte Nuria Cunill Grau, haja

³²¹ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 39.

vista que o fortalecimento da sociedade não decorre espontaneamente da retirada do Estado³²³. Se as reformas neoliberais colocam ênfase na transferência de responsabilidade na prestação de serviços públicos da administração pública para o setor privado não lucrativo, isso não evidencia por si só nenhum fortalecimento da capacidade de autogestão social, muito menos de democratização da sociedade civil significando, pelo contrário, na maioria dos casos, uma privatização disfarçada. O fortalecimento de suas instituições, bem assim a democratização das relações sociais, depende da atuação do Estado fim de assegurar condições para o exercício da cidadania, o que envolve, principalmente, efetivação de direitos fundamentais. No neoconservadorismo, a sociedade civil é valorizada apenas por defeito do Estado e aparece mais porque se retira a responsabilidade dele. Porém permanece despolitizada, e, de fato, ainda mais despolitizada, pois a política é inimiga declarada dessa perspectiva. Ressalta na simplicidade desse raciocínio — havendo menos Estado, haverá então mais sociedade civil — o projeto de restaurar os elementos não políticos da sociedade, valorizando-a pelo que ela tem de não político, qualidade essa que precisamente se rechaça no Estado. Portanto, a redução do papel político das instituições estatais não resulta em aumento do papel político da sociedade, isto é, da esfera pública³²⁴.

3.4 Condições para uma esfera pública repolitizada e democrática

3.4.1 O modelo agonístico de esfera pública: Hannah Arendt

Através da análise das concepções de público e privado na antiguidade clássica, Hannah Arendt visa recuperar alguns “tesouros perdidos do pensamento político” a fim de com eles refletir sobre a dissolução tanto do espaço público quanto do espaço privado na modernidade e, ainda, articular um projeto normativo de retomada da distinção perdida.

A primeira consideração, que abre o capítulo sobre as esferas pública e privada em “*A condição humana*”, trata da tradução corrente que o *zoon politikon* de Aristóteles recebe no latim como *animal socialis* numa tradição que já vem desde Sêneca e chega inclusive a São Tomás de Aquino: “*homo est naturaliter politicus, id est, socialis*” (“o homem é, por

³²² idem. p. 40-1.

³²³ idem. p. 39.

natureza, político, isto é, social). Tal sinonímia entre o político e o social, a substituição inconsciente de um pelo outro, é bastante significativa, tanto mais quando o adjetivo *social* é de origem romana e não tem equivalente na língua nem no pensamento gregos. Significativa de que o sentido da política e com ele do próprio espaço público e de sua especificidade frente ao espaço privado da cidade antiga estava já perdido³²⁵.

Embora a confusão entre o público e o privado possa ser, portanto, inscrito na conta dessa antiga tendência romana-cristã, na modernidade esse processo se agravou de forma dramática a ponto de, atualmente, a fronteira entre ambos se encontrar completamente dissolvida e difusa, em virtude daqueles dois processos simultâneos já mencionados de publicização do privado e de privatização do público representados, respectivamente, na ingerência estatal na economia e em outros aspectos tipicamente particulares da existência humana e na revanche dos interesses privados que se articulam em grupos de pressão a fim de influenciar os governos senão governarem eles próprios. A esse processo Hannah Arendt denomina de “*ascensão do social*”, responsável pela dificuldade que os modernos têm em compreender a radical distinção, óbvia para os gregos, entre o estatuto da vida pública e da vida privada³²⁶.

Os espaços público e privado na pólis grega já foram caracterizados oportunamente. Basta lembrar agora sucintamente as principais características distintivas entre ambos. O espaço público é onde se realiza essa segunda vida do ser humano que é a política, que consiste no relacionamento horizontal entre cidadãos iguais entre si e, por isso, livres. A liberdade se realizava no trato com pessoas iguais. A atividade política por excelência era a conversação, o discurso é a ação propriamente política. Com efeito, em se tratando de um espaço compartilhado por cidadãos de igual categoria, a única forma tolerável de relacionamento é através da palavra, na medida em que a violência estava excluída como forma de ação política, a persuasão, o convencimento mediante argumentos racionais era a forma propriamente humana e, o que é o mesmo, política de agir. No espaço público tudo se decidia mediante discurso e persuasão; a violência está excluída. Em oposição, o espaço privado era o da necessidade, onde se desenvolvia a reprodução econômica pela família e

³²⁴ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 40.

³²⁵ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. de Roberto Raposo. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 32.

³²⁶ BENHABIB, Seyla. “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas”. In: CALHOUN, Craig (editor). *Habermas and the public sphere*. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 74. Ver também VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

onde o chefe da casa dominava com poderes quase absolutos. Num espaço entre desiguais não há liberdade e o estatuto obviamente não é o da persuasão racional pelas palavras mas o do mando e da coerção. Trata-se, pois, de um espaço apolítico. Exatamente por que se considerava a habilidade para discursar e convencer o mais elevado dos atributos humanos, o espaço público era sem dúvida digno das pessoas inteligentes, ao passo que aquele que optasse por se retirar ao espaço privado, de chefiar a casa, de entregar-se à lida dos assuntos econômicos domésticos e ocultos escolhia levar uma vida “idiota”, eis que se privava do convívio de seus iguais e do deleite da conversação³²⁷.

Na modernidade, porém, como também já se salientou a propósito da esfera pública burguesa, a família deixa de ser uma unidade produtiva para se converter, a princípio, no espaço da intimidade e da subjetividade, enquanto a economia passa a desenvolver-se num espaço visível e compartilhado por todos os indivíduos, o mercado. O reino da necessidade, representada pela busca do sustento, vale dizer, a esfera da produção econômica, que permanecia oculto no lar doméstico aparece então em público. Por sua vez, os novos Estados nacionais que se consolidam também nesse período, na medida em que dependem cada vez mais da receita proveniente da tributação, sentem a necessidade de regulação da esfera dos assuntos econômicos. O próprio capital também depende para sua reprodução e acumulação de uma rede de infra-estrutura e serviços administrativos em âmbito nacional. É a esse processo pelo qual a economia deixa de ser um assunto exclusivamente privado e passa a tornar-se privado publicamente relevante que Hannah Arendt se refere com a ascensão do social. Nesse processo, a liberdade deixa de referir-se à esfera pública, à esfera política, à discussão entre iguais de assuntos de interesse comum, para identificar-se com a autonomia privada individual. A liberdade passa a designar a emancipação do indivíduo em face da sociedade, em face do Estado e da política. Já não mais se realiza no exercício do poder, mas torna-se uma proteção contra ele. A política, por sua vez, de atividade humana mais elevada, é degradada a instrumento de proteção da liberdade privada individual. Se na pólis a esfera privada tinha a função de sustentar a esfera pública como forma mais elevada de existência e único espaço de liberdade do ser humano, na modernidade é a esfera pública instrumentalizada em função da atividade privada, vale dizer, econômica, que passa a ser doravante a atividade principal e realizadora da liberdade³²⁸.

³²⁷ ARENDT, Hannah. A condição humana. op. cit. p. 33-40.

³²⁸ idem. p. 47-8.

De resto, trata-se da distinção entre a liberdade dos antigos e a liberdade dos modernos, já exaustivamente comentada, e que reflete a oposição entre distribuir o poder e limitar o poder. Na modernidade, o poder, pelos excessos a que conduziu a ausência de limites, tornou-se um anátema e nem mesmo as incansáveis tentativas de Nietzsche para reabilitá-lo amenizaram as desconfianças em relação a ele.

Outra distinção, não obstante, já não é tão lugar comum na teoria política, posto que plena de significado e que Hannah Arendt explora com muita eficiência: a de *igualdade* dos antigos e *igualdade* dos modernos. A igualdade dos antigos, explica Hannah Arendt, significa a pertinência a um corpo político, o direito de conviver entre pares, vale dizer, com os seus iguais. Ora, isso se dá na esfera pública. No entanto, o espírito que permeia essa esfera pública é, tal como a autora o define, acirradamente *agonístico*, isto é, marcado pela competição em torno da honra, da distinção. Cada cidadão, embora fosse igual aos demais (*homoioi*) e considerasse os outros como seus pares, buscava conquistar, através de feitos e realizações (não apenas materiais, corporais, mas intelectuais, haja vista que o discurso, a eloquência era uma forma de ação, para os gregos, aliás, a ação política por excelência), reputação perante os demais, destacando-se diante dos outros cidadãos; buscava pelo mérito provar que era o mais virtuoso, em suma, o melhor (*aristoién*). Porém, o homem moderno, continua Hannah Arendt, ao invés de agir, meramente *se comporta*, nos papéis de produtor, consumidor ou habitante urbano. A sociedade, muito ao contrário de esperar que os indivíduos se destaquem, procura normalizar os seus comportamentos³²⁹. Antecipando, talvez, Michel Foucault, Hannah Arendt salienta o surgimento de novas ciências na modernidade que tomam, cada qual sob seu enfoque específico, o ser humano como objeto de estudo, buscando descobrir as leis que determinam regularidades de comportamento. A estatística é dentre elas a mais sintomática, pois lida com grandes contingentes de indivíduos e longos períodos de tempo, a fim de prever atos ou eventos. De seu ponto de vista (da estatística) qualquer comportamento humano inusitado, espontâneo ou fora do padrão é considerado um *desvio*, uma flutuação, uma exceção que confirma a regra. A igualdade dos modernos é a uniformidade estatística, não como um preceito científico, mas como um ideal político³³⁰.

Tudo isso resulta em prejuízo para a esfera pública moderna. Era muito claro para os antigos, agora tanto gregos como os romanos, que o sentido da vida consistia em alcançar a imortalidade, unicamente possível através de ações (aqui incluindo palavras) memoráveis e

³²⁹ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. op. cit. p. 51.

singulares que projetassem a memória de quem os praticasse para a posteridade. A vida privada por isso era considerada fútil e idiota, ao passo que a pólis ou a *res pública* era o espaço onde se podia transcender a mortalidade, à efemeridade, e elevar-se ao universal. Na modernidade a recompensa pelo reconhecimento e admiração públicos foi substituída pela recompensa privada, isto é, o dinheiro. Mesmo a celebridade tornou-se ela própria bem de consumo e, portanto, também está sujeita à ação do tempo, às vezes apenas quinze minutos é o que dura. O reconhecimento deu lugar à celebridade, o mérito ao espetáculo.

Um outro aspecto a ser salientado é que a objetividade de uma esfera pública política consiste no compartilhamento de uma mesma representação da realidade, porém oferecida simultaneamente de vários ângulos possíveis, correspondentes às opiniões e visões de mundo de cada participante no processo de discussão dos assuntos comuns. Fazer parte da esfera pública significa poder observar uma realidade de vários pontos de vista diferentes, emitindo uma opinião e ouvindo a dos demais, num processo em que essa realidade vai, pelo cruzamento dessa diversidade de aspectos e ângulos, tornando-se mais objetiva, mais “real”. Quem se enterra em sua vida privada perde esse compartilhamento de perspectivas sobre a realidade e começa a ver o mundo de uma única perspectiva, unidimensionalmente. Privado nesse contexto tem o sentido de “privar-se” da companhia dos outros homens, ficar “privado” da própria realidade, de uma compreensão mais completa e mais profunda resultante do relacionamento entre seres humanos, da conversação e da discussão, do compartilhamento de pontos de vista a fim de construir um quadro abrangente de inteligibilidade sobre o mundo. Privado, enfim, de um senso de imortalidade e de um sentido para viver³³¹.

A conclusão é que na modernidade a única coisa que os indivíduos têm em comum são seus interesses privados, embora, ao contrário da conclusão a que chega Marx, isso não seja uma contradição da esfera pública burguesa, senão o sintoma do seu desaparecimento e com ela a própria esfera privada. A distinção entre esfera pública e esfera privada deu lugar à indivisa e monolítica esfera social.

Duas questões chamam a atenção acerca da análise do desaparecimento da esfera pública na modernidade, sua substituição pelo social, assim como a tentativa de Hannah Arendt de recuperar a distinção através dos valores republicanos e cívicos que caracterizavam a vida política e a liberdade na pólis. Em primeiro lugar, causa perplexidade o anti-modernismo da autora e a forma estilizada com que descreve a esfera pública grega,

³³⁰ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. op. cit. p. 52.

minimizando a questão do despotismo doméstico e o fato de que era a economia escravocrata que permitia aos cidadãos praticarem a política quase como uma forma de lazer. Além disso, o sistema de democracia direta que apenas funcionou em poucas cidades e por tempo muito breve, no período clássico, funcionava graças ao limitado acesso à esfera pública, excluindo sistematicamente mulheres, escravos e estrangeiros. A segunda questão, relacionada com a primeira, é que a análise desenvolvida por Hannah Arendt parece conduzir à conclusão de que se trata de projeto elitista e mesmo antidemocrático, eis que a reprodução, sob as condições da modernidade, de uma esfera pública, tal como por ela definida, vai de encontro ao universalismo dos direitos políticos, ao pluralismo e à representação de interesses que constituem os legados mais significativos da modernidade³³².

O primeiro questionamento pode ser mais facilmente respondido. Na verdade, Hannah Arendt não é uma autora nostálgica e sua análise da ascensão do social não deve ser encarada simplesmente como uma “história do declínio” (*Verfallsgeschichte*). Seus esforços traduzem uma tentativa de revelar o rompimento de uma essência, um conteúdo autêntico que se perdeu na história. A prática política na pólis grega é tão apenas um ponto de observação privilegiado, de onde se pode observar com maior nitidez o verdadeiro conteúdo da política, da liberdade e, por conseguinte, de uma esfera pública. Duas influências podem ser apontadas em sua metodologia: de um lado o método da historiografia fragmentária de Walter Benjamin; de outro, a fenomenologia de Husserl ou Heidegger, segundo a qual o estudo de episódios ou origens pode ser mais esclarecedor de um processo históricos do que estruturas de conceitos supostamente exaurientes³³³.

A segunda questão é, com efeito, problemática. O conceito de esfera pública que se infere de sua obra é já ambíguo, ora procedimental, ora substancial. Num determinado momento, Hannah Arendt define a esfera pública como o espaço da política, atividade esta que se caracteriza por relações humanas horizontais, vale dizer, entre iguais, onde as decisões são tomadas mediante argumentos, pela discussão e persuasão. A violência e a coerção são instrumentos de ação apolíticos, de tal sorte que o totalitarismo, no qual produz-se o amálgama do Estado com a sociedade, não é considerado absolutamente como um regime *político*, senão meramente como uma forma social. Nesse sentido, a esfera pública é definida pelo procedimento que nela se opera, a discussão e deliberação por argumentos, de forma não

³³¹ ARENDT, Hannah. *A condição humana*. op. cit. p. 66-8.

³³² BENHABIB, Seyla. op. cit. p.75.

³³³ idem. p. 76-7.

violenta. Parece apontar para o estatuto da ética discursiva e da racionalidade comunicativa desenvolvida por Habermas. No momento seguinte, todavia, a esfera pública é caracterizada de modo essencialista, enquanto espaço de discussão dos assuntos de interesse geral, onde se encontram excluídos da agenda política assuntos de interesse particular, individual ou de grupos. O embate de interesses de indivíduos ou segmentos da sociedade civil na esfera pública, longe de representar a mediação entre o Estado e a sociedade, traduz a ascensão do social e o caminho para dissolução da esfera pública. Apenas teriam acesso à esfera pública aqueles assuntos politicamente homogêneos, isto é, que dizem a todo o corpo social e não apenas a parte dele³³⁴.

Com efeito, ao contrário de Hegel, Hannah Arendt não crê que a sociedade civil possa desempenhar um papel mediador entre a esfera pública e a esfera privada. Aliás, a própria idéia de mediação entre essas esferas é, em seu pensamento, aparentemente excluída³³⁵. O desenvolvimento da sociedade de massa tende a sufocar assim uma como a outra. Seus argumentos remetem, por um lado, a Tocqueville e Stuart Mill e suas previsões sobre a tirania da maioria e o embotamento do espírito, o nivelamento, a mediocridade coletiva, o desestímulo e mesmo a punição da criatividade, originalidade e individualidade. Por outro lado, lembram as advertências de Weber sobre a substituição da política pela economia, do governo pela administração, o avanço irresistível da técnica, da burocracia, em detrimento da ação espontânea. Antecipa também alguma das conclusões de Schumpeter sobre a democracia de massas caracterizada pela luta competitiva pelo voto de uma sociedade apática e despolitizada, por parte de partidos que atuam em nome dos interesses específicos dos grupos que representam³³⁶. Hannah Arendt não procura, como Hegel, sintetizar a liberdade dos antigos e a dos modernos. O que ambiciona é o resgate dos valores clássicos do republicanismo cívico — igualdade, discussão, honra, a fim de que com eles a sociedade possa forjar uma identidade coletiva e compartilhar valores e uma cultura enquanto comunidade — sustentada por uma esfera privada que valoriza a diferenciação a individualidade, a diversidade e a originalidade.

O ponto fraco da concepção de esfera pública em Hannah Arendt, ao que parece, reside no seu essencialismo, que limita o conteúdo da agenda política, e na sua recusa em admitir formas de mediação entre o público e o privado, tornando sua perspectiva em larga

³³⁴ BENHABIB, Seyla. op. cit. p. 78-80.

³³⁵ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 177.

medida incompatível com a democracia pluralista e representativa³³⁷. Com efeito, na sociedade burguesa a política e, conseqüentemente, a esfera pública, são instrumentalizadas em função da proteção aos direitos civis individuais, considerados a grande finalidade do corpo social. Essa concepção encontra-se bem traduzida na teoria jusnaturalista do contrato social. Isso seria necessário a fim de instituir a obrigação do soberano legitimar-se perante os cidadãos, logrando evitar o abuso do poder e a tirania. Aliás, dentre as várias modalidades de contrato social dos diversos teóricos jusnaturalistas, merecem destaque aquelas que o dividem em dois momentos. Há um primeiro contrato, pelo qual os indivíduos decidem viver juntos, constituindo uma sociedade; e há um segundo contrato, pelo qual esse indivíduos agora reunidos decidem instituir uma autoridade comum e um poder político. Nessa construção vê-se com absoluta clareza como a política é um instrumento da preservação dos direitos naturais e não um fim em si mesmo. Hannah Arendt dirige sua crítica especificamente para o segundo contrato, defendendo tão somente o princípio contido no primeiro. Ela acredita que o contrato social, assim como as constituições, deve ter a função de instituir o poder e não de limitá-lo. No entanto, Hannah Arendt não responde à questão da estabilização do poder na modernidade, eis que a ausência de limites ao seu exercício conduziria a um estado de revolução permanente, também chamado “terror”³³⁸.

Ora, na cidade antiga, a proteção dos cidadãos contra os abusos da política era assegurada através da tradição e da religiosidade. Acreditava-se que os cidadãos não poderiam mudar a constituição de uma cidade, alterando a forma estabelecida pelos seus antepassados e pelos deuses. Com efeito, para elaborar a constituição da pólis normalmente se chamavam estrangeiros: o ato da fundação e do estabelecimento das instituições era considerado pré-político e apolítico, feito por algum legislador não pertencente à cidade, figura geralmente representada de forma mítica, como Licurgo. Na modernidade, porém, erodiram-se as bases da tradição e da religiosidade e já não mais se pode contar com eles para se estabilizar uma esfera pública e garantir a normalidade das instituições. Esse papel foi atribuído aos direitos fundamentais. Pela sua própria dinâmica, tais direitos consistem em uma esfera de imunidade exercida não no poder, mas contra ele. O indivíduo não pode mais contar com a salvaguarda das instituições religiosas e da tradição e o Estado já secularizado encontra-se livre de

³³⁶ *idem.* p. 182-6.

³³⁷ *idem.* p. 189.

³³⁸ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory.* op. cit. p. 190-1.

obstáculos para oprimi-lo. O primeiro contrato, por si só, não poderia ser capaz de sustentar uma esfera pública e a política³³⁹.

Embora Hannah Arendt reconheça a importância dos direitos civis, ela não percebe a sua dupla dinâmica: por um lado, os direitos fundamentais de liberdade viabilizam a participação política (liberdade de expressão, associação e reunião) e com isso o funcionamento da esfera pública; por outro, são uma defesa contra as investidas possivelmente autoritárias provenientes dessa mesma esfera. Para Hannah Arendt isso é um paradoxo. Ela não percebe o duplo papel desempenhado pelos direitos individuais porque não consegue aceitar que o público e privado não constituem compartimentos estanques, mas admitem mediações em múltiplos âmbitos³⁴⁰.

Da mesma forma, o seu conceito de esfera pública peca pelo substancialismo, prescrevendo e com isso limitando o conteúdo da agenda política. De resto, sua concepção é excessivamente topográfica. Caso se limitasse à parte procedimental de sua caracterização, ela poderia identificar a esfera pública em ação onde quer que se estabelecesse uma discussão pública baseada em argumentos, de forma não violenta. Uma fábrica, onde os empregados discutissem com os empregadores níveis de produtividade ou outra questão de seu interesse de acordo com um processo argumentativo e não coercitivo, pode se tornar um espaço político³⁴¹. No entanto, a rígida distinção arendtiana entre ação e labor como expressões distintas da *vita activa*, impede esse reconhecimento³⁴². Da mesma forma ela não pode reconhecer grupos de interesse e nem mesmo movimentos sociais como sujeitos participantes da esfera pública, eis que atuam na defesa de interesses particulares e segmentados, traduzindo a ascensão do social sobre a esfera pública. Hannah Arendt não percebe o papel construtivo desempenhado por novos sujeitos de representação política, emersos ainda que de segmentos de interesses específicos da sociedade, mas com alto grau de universalismo, que podem fortalecer a esfera pública em vez de prejudicá-la. Mas ela tem em vista os movimentos totalitários que em sua época levaram à fusão do Estado com a nação, destruindo as bases da distinção entre o público e o privado³⁴³.

³³⁹ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. Civil society and political theory. op. cit. p. 193-5.

³⁴⁰ idem. 197.

³⁴¹ É a idéia defendida por Seyla Benhabib, em BENHABIB, Seyla. op. cit. p. 89. Para uma crítica do excessos do procedimentalismo, que formaliza demais a estrutura da esfera pública, vide HOHENDAHL, Peter Uwe. "The public sphere: models and boundaries". In: CALHOUN, Craig (editor). Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 99 a 108.

³⁴² COHEN, Jean e ARATO, Andrew. Civil society and political theory. op. cit. p. 192.

³⁴³ idem. p. 198-9.

O modelo agonístico de esfera pública proposto por Hannah Arendt, embora relevante para a recuperação de valores republicanos calcados na participação, na construção de uma identidade coletiva, na luta para se destacar perante os demais pela criatividade, entre outros aspectos aqui levantados, tem perspectivas teóricas de alcance limitado. Um modelo mais procedimental e que assuma o papel construtivo da mediação entre o público e o privado e deixe em aberto o acesso à política a novos sujeitos e à própria agenda política a novos conteúdos, parece mais adequado à democratização da sociedade civil e da esfera pública sob as condições da modernidade.

3.4.2 O modelo procedimental e discursivo de espaço público: Jürgen Habermas

“Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa” é uma das obras mais completas e bem elaboradas já escritas sobre o surgimento, apogeu e crise da esfera pública burguesa, compreendendo mais de três séculos de história. Da mesma forma como Hannah Arendt, Habermas também elabora uma *Verfallsgeschichte*, isto é, uma história do declínio. Escrita no início dos anos sessenta, sua análise ainda contém elementos do pessimismo de seus mestres da escola de Frankfurt, em especial Adorno e Horkheimer.

As semelhanças, no entanto, param por aí. Hannah Arendt lança mão de uma concepção estilizada da vida política grega a fim de elaborar o seu tipo ideal de esfera pública, calcada no exercício público da liberdade entre iguais, na busca da imortalidade, do reconhecimento, do destaque frente aos demais cidadãos, atividade sustentada por uma esfera privada do *oikos*, responsável pela satisfação das necessidades materiais. Com a emergência da sociedade burguesa, essa mesma esfera das necessidades, vale dizer, da produção econômica deslocou-se da obscuridade do lar para a luz do público, desenvolvendo-se agora em um espaço compartilhado por todos, o mercado. A atividade econômica dos homens tornada pública, isto é, visível a todos e relevante para todos, inclusive para o Estado, Hannah Arendt designa como “ascensão do social”, isto é, a interpenetração progressiva do Estado com a sociedade, onde as fronteiras do público e do privado desaparecem.

Habermas utiliza um esquema histórico completamente diferente. Não busca nos antigos um modelo para uma crítica da modernidade. Nesse sentido, seu projeto pode ser considerado genuinamente *moderno*: o tipo ideal de esfera pública que constrói é retirado da

experiência histórica da sociedade burguesa, enquanto que seu declínio e crise são por sua vez analisados a partir dos princípios da esfera pública burguesa, traídos ou não mais funcionando adequadamente³⁴⁴.

A caracterização da sociedade burguesa, sua especificidade, bem assim o estatuto de sua esfera pública já foram apresentados. Habermas acredita, fundamentando-se na análise dos contextos históricos da Inglaterra, da França e da Alemanha, que durante um breve período compreendido entre o final do século XVIII e início do século XIX a burguesia logrou efetivamente separar a sociedade do Estado e instrumentalizar este em função de seus interesses, exigindo a legitimação de suas políticas à vista de um público crítico, que compartilhava idéias e opiniões através da discussão por argumentos racionais. Essa esfera pública pensante que discutia assuntos de interesse comum era estabilizada através das liberdades constitucionais e dos direitos civis assegurados pelo Estado de Direito. Com base nesse contexto, que efetivamente ocorreu historicamente, Habermas pôde construir um tipo ideal de esfera pública, caracterizada por um público crítico que se reúne para discutir, em igualdade de condições e livre de quaisquer coerções sobre o pensamento e a opinião, assuntos de interesse coletivo, em especial de natureza política, mas não exclusivamente como se verá, mediante um procedimento argumentativo racional³⁴⁵. Observar-se-á, agora em detalhes, como isso ocorreu

A funcionalidade da separação entre a sociedade civil e o Estado para o projeto político burguês assenta-se sobre a possibilidade de a partir dessa separação exercer o controle sobre a atividade governamental e administrativa, a crítica e, enfim, demandar legitimidade. Para tanto, um certo número de mediações entre ambos faz-se necessário. Habermas identifica três níveis de mediação: a família, a esfera pública literária e a esfera pública política. Tais categorias não correspondem aos momentos do Estado tal como descrito por Hegel em seus “Princípios de Filosofia do Direito”. Se para Hegel a família orienta-se por um princípio antitético ao da sociedade civil — a unidade do primeiro vs a atomização do segundo — para em seguida ambos serem sintetizados no Estado, segundo Habermas, verifica-se um *continuum* de princípios que vai da família até a política. Com efeito, ao contrário de Hannah Arendt, que também considera a complementaridade recíproca do público e do privado possível graças à oposição mútua radical de princípios, *polis* e *oikos*, liberdade e necessidade,

³⁴⁴ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 211.

³⁴⁵ HABERMAS, Jürgen. “Further reflexions on the public sphere”. In: CALHOUN, Craig (editor). *Habermas and the public sphere*. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 422-3.

igualdade e dominação, ação e labor, economia e política, Habermas parte da idéia de intimidade na família a fim de mostrar como esse princípio de estende e se comunica ao público³⁴⁶.

De fato, a família, havendo perdido seu *status* econômico, deixando de ser uma unidade produtiva, converteu-se numa esfera de intimidade, no refúgio da subjetividade burguesa. As relações familiares que se desenvolvem nessa esfera íntima caracterizam-se pela afetividade, pela comunhão, pela completa ausência de coação social, onde seus membros podem refugiar-se das exigências da vida cotidiana, dos problemas em estado de pura liberdade. Trata-se de um local de emancipação psicológica, que guarda correspondência com a emancipação econômica e política. Da mesma forma que os indivíduos no mercado são representados como autônomos, dotados de livre-arbítrio, o círculo familiar é também representado como a origem dessa autonomia privada, onde ela é assegurada, “*negando sua origem econômica*”. É na família que o indivíduo pode de modo mais autêntico despir-se de seus papéis sociais e estabelecer relações baseadas na afetividade e da solidariedade, enfim tornar-se puramente *humano*, praticando ações voluntárias e livres de finalidades externas econômicas ou de qualquer outro tipo. Em suma, na família engendram-se interações puramente humanas, livres de poder e de dominação³⁴⁷.

Trata-se, naturalmente, de um ideal que absolutamente não corresponde à realidade. A família como outra instituição qualquer da sociedade burguesa desempenha sua função no processo de reprodução do capital. Aqui Habermas paga tributo à tradição marxista, incluindo aqui a da escola de Frankfurt. Ela preenche, em primeiro lugar, a função de formação cultural e educacional de indivíduos até o ponto de ingressarem como tais no mercado. Sob a aparência de liberdade, a família burguesa patriarcal assegura pela dominação da mulher e dos filhos sua confinamento ao espaço doméstico a autonomia do proprietário e da empresa privada. Os casamentos por conveniência, motivados pelo dinheiro ou pelo prestígio social denunciam a natureza contratual do matrimônio mascarada pela consentimento supostamente livre dos nubentes e baseado no amor recíproco.

No entanto, embora a auto-representação burguesa da esfera familiar tenha caráter ideológico, o ideal pode e deve, segundo Habermas, ser preservado. Com efeito, a ideologia, agora afastando-se do marxismo, desempenha um duplo papel: por um lado, pode-se denunciar a ideologia em face da realidade que ela mascara; por outro, pode-se denunciar a

³⁴⁶ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 213.

própria realidade em face do ideal (representado pela ideologia) que ela traiu³⁴⁸. De qualquer modo, embora nem a neutralização das relações de poder, patriarcal e marital, no interior da família, nem a emancipação perante a necessidade econômica, tenham se mostrado efetivas, verifica-se em alguma medida a defesa de uma intimidade, subjetividade e intersubjetividade entre membros da família, apelando para uma identidade comum e um sentimento de humanidade, contra as restrições externas.

Essa representação da vida familiar, enquanto instituição cuja validade é imprescindível para a reprodução das relações sociais, servirá de modelo para o público e a ligação se dá através da esfera pública literária. Por meio da literatura, evoluindo desde as epístolas até a forma mais acabada do romance burguês, a sociedade burguesa compartilha uma representação de si mesma. A própria subjetividade e intimidade da vida familiar é publicizada. “A antítese à intimidade intermediada literariamente é a indiscrição, não a publicidade enquanto tal”³⁴⁹. A constituição dos novos salões, dos saraus literários, grupos de leitura e clubes do livro desenvolvem um espaço onde a subjetividade e a vida íntima de cada indivíduo é exposta na presença de outras pessoas, estabelecendo desse modo uma conexão profunda entre o privado e o público. Por outro lado, nas conversações é mantido o mesmo estatuto de humanidade que vige na representação tradicional da esfera familiar, ou seja, o respeito, a igualdade, a desconsideração a posições de prestígio e riqueza; as discussões literárias são orientadas pela busca do entendimento, através da persuasão. Na medida em que os romances são publicados cada vez com mais frequência, multiplicam-se o volume de obras, o número de escritores, de editores, de críticos profissionais cujos artigos circulam em jornais e semanários especializados também em quantidade crescente. As discussões literárias ultrapassam os salões e as conversas reservadas e alcançam efetivamente o espaço público, em cafés, *lodges*, em clubes e *pubs* (abreviação de “*public place*”). O estatuto da discussão entre pessoas livres e emancipadas segundo o modelo da persuasão por argumentos deixa de pertencer exclusivamente à esfera íntima familiar e alcança um significado universal na esfera pública³⁵⁰.

Daí em diante foi um curto caminho para que o tema de tais discussões públicas migrasse da literatura para a política³⁵¹. A esfera pública política, emergindo da esfera pública

³⁴⁷ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 214-5.

³⁴⁸ *idem*. p. 214.

³⁴⁹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. op. cit. p. 66.

³⁵⁰ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 215-6.

³⁵¹ *idem*. p. 216.

literária, institucionaliza-se como instância crítica do poder, não para derrubá-lo, não para tomar o Estado, como no jacobinismo, nem por qualquer forma exercer diretamente o poder, mas sim para influenciá-lo, exigindo que ele se legitime perante um público pensante³⁵². Observa-se na linha que conduz da família até a esfera pública, tanto literária quanto política, passando pelas relações econômicas do mercado, um mesmo princípio que se desenvolve e evolui sem solução de continuidade e que constitui, segundo Habermas, o núcleo do ideal da modernidade: a construção de espaços neutros em relação ao poder e emancipados em relação à dominação, mesmo quando na sociedade burguesa esse ideal nunca tenha sido realizado plenamente. Assim, na intimidade da família as relações afetivas e solidárias traduzem a noção de humanidade que sustentam nas relações econômicas o princípio da autonomia privada do *homo oeconomicus*, a qual, por sua vez, reproduz-se, do mesmo modo, na esfera pública, na liberdade de acesso a qualquer indivíduo interessado e no estatuto do convencimento por argumentos racionais.

Topograficamente, o modelo de sociedade burguesa descrito e teorizado por Habermas compreende não só a já clássica distinção entre Estado e sociedade civil, mas é enriquecida com a articulação da distinção entre esfera pública e esfera privada a qual não se sobrepõe àquela em absoluto. As esferas pública e privada são, por sua vez, bipartidas em dois subespaços, a cada um dos quais corresponde um papel social específico. A esfera privada divide-se em esfera familiar íntima, onde os sujeitos aparecem representados como simples seres humanos, e em esfera econômica, cujo participante é o burguês. Já na esfera pública distingue-se a esfera pública política, cujos participantes são os cidadãos reunidos em público e o Estado propriamente dito, onde o cidadão converte-se em administrado (ou jurisdicionado)³⁵³. Esquemáticamente:

Privado	esfera íntima (família)	relações econômicas
Público	esfera política e literária	Estado

Em relação aos sujeitos que participam em cada espaço:

³⁵² HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. op. cit. p. 75.

³⁵³ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. Civil society and political theory. op. cit. p. 219-220.

Privado	ser humano (<i>homme</i>)	burguês (<i>bourgeois</i>)
Público	cidadão (<i>citoyen</i>)	administrado

O relacionamento entre as dimensões da esfera pública e da esfera privada é bastante complexo. Se a esfera pública literária emergiu por intermédio da intimidade e traduz a representação pública da vida familiar, a esfera pública política, se herdou desta última a forma, seu conteúdo resultará da transposição ao nível político de interesses que se constituem ainda no âmbito privado das relações econômicas. Estas, por seu turno, embora privadas em si mesmas, por se desenvolverem num espaço compartilhado entre seus agentes, torna-se visível a todos e, mais ainda, publicamente relevante. Noutras palavras, não obstante a identidade de seu estatuto formal, baseado na discussão e persuasão por argumentos racionais, em um ambiente neutro quanto ao poder e emancipado quanto à dominação, do ponto de vista do conteúdo suas origens são diversas. A esfera pública literária advém da intimidade da esfera familiar que ganha publicidade, ao passo que a esfera pública política originam-se de relações econômicas privadas, porém publicamente relevantes.

Já a concepção de sociedade civil em Habermas é ambígua: ora é definida num sentido mais estrito, tal como na tradição marxista, como o conjunto das relações econômicas de produção, caso em que a esfera pública atuaria como um terceiro espaço, de mediação entre a sociedade civil e o Estado, isto é, o espaço no qual os interesses econômicos engendrados na sociedade civil ganham expressão política passando a exigir do Estado uma satisfação. Contudo, em outros momentos ela aparece num sentido mais hegeliano, porém não propriamente, como contraposta simplesmente ao Estado. Nesse sentido, sociedade civil designaria o não-Estado, compreendendo assim, inclusive, a esfera pública (não estatal)³⁵⁴. Observe-se que aquilo que Hannah Arendt considerava o princípio de degeneração das esferas pública, a politização de interesses sociais e econômicos e a transposição das atividades típicas do *oikos* para um espaço visível ao público, Habermas define como a grande contribuição do pensamento burguês. A esfera pública burguesa, ao contrário dos gregos, é estabilizada e mantida graças a uma gama de direitos privados, direitos civis e liberdades individuais; sua finalidade é criticar o poder, deslegitimá-lo, exercer influência sobre ele e controlá-lo; não é, como na polis, compartilhar do seu exercício³⁵⁵.

³⁵⁴ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 219-220.

³⁵⁵ idem. p. 222.

Conforme já foi salientado anteriormente, a crítica marxista foi fulminante ao denunciar a falácia da representação burguesa da sociedade civil como espaço neutro em relação ao poder e emancipado quanto à dominação, bem ainda a correspondente e suposta continuidade, ou equiparação, entre a condição de ser humano, de simples homem e a de proprietário, e daí à de cidadão. Marx demonstrou que a formalmente livre circulação de mercadorias não é suficiente para assegurar a mobilidade social que fundamenta uma esfera pública de pessoas cultas e críticas (a educação ou sociabilidade além de cultura e competência argumentativa são condições de acesso à esfera pública, o que pressupõe renda e posses). A esfera pública, restrita a uma classe, perde seu caráter público, deslegitimando-se, portanto, como espaço de racionalidade imanente. A fim de adequar a esfera pública burguesa a seus próprios princípios é mister abrir o acesso à esfera pública a todas as camadas sociais, através da universalização dos direitos políticos. A essa proposta o liberalismo do século XIX aderirá não sem hesitação, mas, admitindo sua inevitabilidade tanto teórica quanto prática, lançará advertências que mais tarde serão confirmadas.

Com efeito, as mudanças estruturais que ocorrem na esfera pública, a partir da segunda metade do século XIX, com as reformas políticas que conduziram ao sufrágio universal, podem ser inscritas, segundo Habermas, no caráter contraditório da institucionalidade burguesa, tanto no que se refere às relações entre a esfera pública e a esfera privada, quanto no tocante à distinção entre Estado e sociedade civil. A primeira já foi amplamente comentada: o Estado de Direito burguês, ao institucionalizar a esfera pública visa assegurar a legitimidade de seus atos, de sorte que o conteúdo da lei esteja sustentado sobre a opinião pública³⁵⁶. O finalidade da esfera pública, também já se disse, é estabelecer-se como um espaço de crítica das políticas estatais além de um espaço de contenção do exercício do poder impedindo que ele extravase com prejuízo para as liberdades privadas notadamente econômicas. No entanto, no limite, o projeto de esfera pública burguesa, na medida em que pretende uma constante vinculação entre a atuação do Estado e os interesses nela representados, conduz à própria supressão da autoridade, substituído pela autogestão dos interesses pela própria esfera pública. Era isso que Marx tinha em mente quando falou na reabsorção do Estado pela sociedade, que ele acreditava possível no momento em que a esfera pública realmente fosse constituída pela população toda e de fato fossem neutralizadas as relações de poder e dominação. Essa contradição se reflete na distinção entre Estado e

³⁵⁶ HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. op. cit. p. 100-1.

sociedade civil, também uma construção que visa preservar a autonomia desta última. Assim a sociedade civil exige do Estado que intervenha na sociedade para assegurar a *liberdade privada* entendida como não ingerência estatal na economia, ou seja, que intervenha de modo a não intervir³⁵⁷.

Dessa dupla contradição institucional resultou o enfraquecimento dos fundamentos da esfera pública. Em primeiro lugar, Habermas detecta uma “*refeudalização da sociedade*”, na medida em que novas funções são progressivamente atribuídas ao Estado, isto é, uma interpenetração entre o público e o privado³⁵⁸. Com efeito, com a universalização do sufrágio as camadas mais vulneráveis da população tentam se valer dos instrumentos políticos para compensar a desigualdade econômica gerada por mecanismos de mercado. Na esfera pública burguesa, os interesses levados ao conhecimento do poder estatal via parlamento eram homogêneos, eis que apenas o interesse de uma classe se encontrava representado. Na nova democracia de massas, as classes baixas podem fazer ouvir seus interesses e transformar os conflitos econômicos em conflitos políticos, podem levar pluralismo social para dentro do parlamento. A partir do final do século XIX, o volume cada vez maior de intervenção do Estado na esfera econômica traduz a tentativa dos mais pobres, agora admitidos à esfera pública, de compensar politicamente a falta de oportunidades, vale dizer, realizar a promessa moderna de igualdade de chances que a ideologia burguesa não soube realizar. Ao mesmo tempo, é claro, essas intervenções repeliam os interesses mais radicais, isto é, revolucionários das camadas populares, aliviando o capital de um custo político, legitimando a continuidade do sistema como um todo.

Uma segunda consequência do advento da sociedade de massas é que a atividade do público como pensador de cultura é substituída pelo *consumo* da cultura. Mesmo a esfera pública literária que de alguma forma desempenhava uma função política já que se desenvolvia segundo os estatutos da discussão em conjunto de forma crítica sobre as representações da vida social, com a evolução dos meios de comunicação de massa, a experiência literária mergulhou no âmbito privado. O consumo de literatura tornou-se uma atividade de lazer, apolítica e privada. Perdendo-se a comunicação pública e a troca de experiências, logo também o raciocínio público, tanto literário quanto político, se perde³⁵⁹. Por outro lado, a própria expressão “sociedade de massas” ou “cultura de massas” retiram seu

³⁵⁷ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. op. cit. p. 99-100.

³⁵⁸ CALHOUN, Craig. “Introduction: Habermas and the public sphere”. In: CALHOUN, Craig. *Habermas and the public sphere*. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 21.

significado da necessidade de integrar contingentes cada vez maior de pessoas, conformando-se às suas necessidades e, principalmente, às suas *possibilidades*, isto é, ao seu nível intelectual. Com efeito, a necessidade de incluir todas as camadas da população como participantes da esfera pública modificou profundamente a forma tradicional de participação. Revelou-se uma tensão, um *trade off* entre a quantidade de participação e a qualidade do discurso, a qual foi resolvida em detrimento desta última³⁶⁰. Em vez de se educar o povo para a cultura, rebaixa-se a cultura ao nível da massa. A discussão pública estimula o raciocínio e eleva o nível dos argumentos, já “o consumo da cultura de massas não deixa rastros: ele transmite uma espécie de experiência que não acumula, mas faz regredir”³⁶¹. Assim, o acesso à esfera pública foi viabilizado à população inteira não só economicamente mas psicologicamente, adaptando tanto a literatura quanto o discurso político para o consumo das classes inferiores. Aqui a avaliação de Habermas confirma as previsões de Tocqueville e Stuart Mill sobre a mediocrização da vida coletiva e da participação política. Tudo isso resulta em empobrecimento do discurso, da capacidade de crítica e de raciocínio público, senão mesmo suprime a possibilidade de discussão.

Por fim uma terceira consequência, relacionada com a anterior, é que na cultura de massa, na qual se perdeu a capacidade de juízo crítico e de argumentação bem elaborada, substituídos por relações de consumo, a esfera pública torna-se um espaço publicitário. A publicidade e a manipulação da massa consumidora, em vez da discussão e crítica de um público pensante, torna-se a sua grande função. Nela, são veiculados os interesses particulares que pretendem assumir os governos. Os parlamentos convertem-se em arenas não mais de discussão, mas de compromisso e negociação entre interesses³⁶². Sua legitimidade não é mais posta em questão. Dessa vez o argumento habermasiano repete Schumpeter e sua teoria da democracia como procedimento de competição generalizada pelo poder e dos partidos como máquinas organizadas para obter votos e esvaziadas de conteúdo intrínseco. Os parlamentares atuam na defesa dos interesses do grupo que o elegeu e não está lá para raciocinar.

O diagnóstico de Habermas sobre a crise da esfera pública soma a relativização e confusão das fronteiras entre o público e o privado, à pauperização e despolitização do discurso e da crítica exercida em público, substituída pela função publicitária, e à dissolução da idéia de interesse comum, fragmentada numa mixórdia de interesses particulares não em

³⁵⁹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. op. cit. p. 190.

³⁶⁰ CALHOUN, Craig. op. cit. p. 23-4.

³⁶¹ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. op. cit. p. 196-7.

discussão, mas em competição, cujas armas não são argumentos, mas propaganda. Porém, ao contrário de Hannah Arendt, Habermas tem consciência de que um retorno às restrições ao acesso à esfera pública, com base em critérios de educação e formação cultural, sob as condições da modernidade, torna-se inviável, depois que a crítica socialista da ideologia burguesa destruiu a falácia burguesa da emancipação da sociedade e da equiparação entre ser humano e cidadão³⁶³. Por outro lado, a história do declínio burguesa elaborada por Habermas no seu “Transformações estruturais da esfera pública” não tem um final feliz nem contém uma proposta de sua recuperação: ele não pretende ressignificar a esfera pública. Habermas permanece cético quanto à possibilidade de se recuperar a esfera pública como espaço político e crítico de discussão de assuntos de interesse comum da coletividade.

Confrontado com uma espécie de beco sem saída teórico, Habermas volta seus estudos a uma outra direção. Sua análise da constituição da esfera pública permitiu-lhe, no entanto, encontrar o que acredita ser o núcleo normativo do projeto político-social da modernidade, senão mesmo do estatuto do Iluminismo: a construção de um espaço neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação. Habermas busca na teoria da linguagem — preferencialmente na sua dimensão pragmática em oposição aos enfoques sintático-semânticos que prevaleceram na filosofia da primeira metade do século XX, especialmente no neopositivismo lógico das escolas analíticas — a possibilidade de resgatar o projeto inacabado da modernidade assim como o potencial emancipatório da razão humana, sua grande promessa não cumprida.

Com efeito, Habermas compartilha da avaliação de Weber sobre o processo de progressiva racionalização típico da modernidade ocidental, caracterizado, por um lado, pela aplicação do cálculo meios-fins em âmbitos cada vez mais vastos da existência humana a fim de dar previsibilidade às ações; por outro, pela emancipação das distintas lógicas que presidem e dão significado às ações humanas em cada aspecto de sua vida, a economia, a política, o direito, a religião, a arte, cada qual com seus próprios objetivos e meios. Este último significado atribuído à racionalização da sociedade moderna é enfatizado pelas teorias sistêmicas, segundo as quais, de modo geral, a sociedade é dividida em múltiplos subsistemas cada qual orientado segundo um código distinto e operativamente fechado. O primeiro significado será aproveitado pela teoria da escolha racional, na elaboração de seu individualismo metodológico, baseado na equação meio-fim onde o indivíduo à vista de

³⁶² CALHOUN, Craig. *op. cit.* p. 25-7.

determinadas oportunidades age visando maximizar seu próprio interesse. No entanto, combatendo ambas as abordagens, Habermas recusa-se a esgotar a racionalidade na sua dimensão instrumental-cognitiva, assim como as ações humanas em sua dimensão estratégica. Para além da racionalidade instrumental existe uma racionalidade comunicativa, bem ainda uma ação comunicativa em oposição à ação estratégica³⁶⁴. A concepção neopositivista acerca do politeísmo de valores postula que enunciados prescritivos, que tragam noções de dever-ser, não seriam passíveis de um juízo objetivo de verdade ou falsidade, portanto seriam irracionais e subjetivos, e, de resto, não necessariamente universalizáveis. A razão humana apenas pode predicar juízos de verdadeiro/falso a proposições que possam ser comprovadas empiricamente. Na prática, pois, apenas os meios podem ser objeto de conhecimento; os fins são colocados pela vontade e não podem ser racionalmente questionados. Combatendo essa concepção, Habermas defende a possibilidade de se construir dialogicamente consensos normativos, com base na aceitação pelos participantes de determinados protocolos de discussão.

Não cabe aqui adentrar em detalhes sobre a sua “*Teoria da ação comunicativa*”, no que se refere à teoria dos atos da fala e dos requisitos para a pretensão de validade de argumentos. Basta registrar que o uso de uma razão comunicativa — num ambiente ideal de discussão entre participantes interessados em produzir consenso, mais do que em fazer valer seus interesses (o que é próprio da ação estratégica), em convencer e deixar-se convencer por argumentos racionais, institucionalmente iguais e livres de coerção para propor discussões, opinar, contestar, fazer considerações e incluir temas na agenda de debates — viabiliza a construção de consensos normativos acerca da ética ou da política³⁶⁵. De acordo com o positivismo lógico qualquer consenso sobre ética ou política é necessariamente um ato de *força*, entendida como a vitória de uma vontade sobre outra, eis que concepções acerca de tais temas não são conhecimento, mas convicções subjetivas.

Outra distinção fundamental, em cujo horizonte se desenvolvem as investigações de Habermas a partir da década de setenta, é aquela entre sistema e mundo da vida. Embora ele estenda a mão às teorias sistêmicas, de modo geral, reconhecendo a existência dos sistemas econômico e administrativo, funcionando cada qual segundo uma racionalidade instrumental e

³⁶³ CALHOUN, Craig. op. cit. p. 27.

³⁶⁴ Para uma comparação entre a abordagem de Habermas e a da teoria da escolha racional acerca da questão da racionalidade vide AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia. op. cit. p. 77 a 98.

³⁶⁵ AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado”. In: AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 26.

agindo estrategicamente, orientados segundo critérios auto-referentes colocados pelos seus signos específicos, dinheiro e poder respectivamente, eles não esgotam a realidade das sociedades complexas, constituídas sobre a comunicação. Para além dos sistemas sígnicos, operativamente fechados em sua dimensão sintático-semântica, desenvolve-se um mundo da vida, constituído sobre a textura aberta da linguagem, na dimensão pragmática, onde os sujeitos da situação comunicativa compartilham suas pré-compreensões sobre a realidade, até onde e enquanto a linguagem sistêmica não avançou. O mundo da vida se refere à reserva do implícito, das consagradas tradições, o pano de fundo cultural no qual a linguagem se encontra naturalmente imersa e que é assumido pelos sujeitos da comunicação em sua vida cotidiana. Trata-se de um pré-conhecimento implícito e incorporado pela estrutura da linguagem ordinária, um conjunto de convicções, formas de solidariedade e competência que os seus usuários utilizam acriticamente, sem questioná-lo. Dessa sorte, o mundo da vida está sempre presente, sem que se possa questionar a totalidade da implicitude na linguagem e nem racionalizar todas as convicções, tradições e conhecimentos acrílicos ao mesmo tempo. De acordo com Habermas, o mundo da vida é constituído por três componentes estruturais, que são as instituições do mundo da vida: cultura, sociedade e personalidade. Na medida em que os sujeitos da comunicação compreendem-se mutuamente e estão aptos a alcançar consensos, eles compartilham uma mesma cultura, vale dizer, os mesmos valores básicos; na medida em que coordenam suas ações intersubjetivamente, reconhecendo-se obrigações de solidariedade pela pertinência a um grupo de referência, forjam solidariedade societária; por fim, quando indivíduos através da convivência social internalizam valores, tradições e culturas, desenvolvem uma identidade e personalidade pessoal³⁶⁶.

Os sistemas econômico e administrativo não apenas diferenciam-se do mundo da vida como também diferenciam-se entre si. O subsistema econômico se orienta segundo o signo fundamental do dinheiro, da recompensa; a comunicação é possível porque o código positivo da recompensa permite o desenvolvimento de uma ação estratégica voltada para esse fim. Já o subsistema administrativo utiliza o signo fundamental do poder, que permite também uma ação estratégica segundo o código negativo da sanção. Já o mundo da vida, por definição, escapa à sistematização; não se orienta segundo a racionalidade instrumental, mas de acordo com a racionalidade comunicativa. É constituída pelos elementos da cultura e da personalidade, compreendidas na pré-compreensão compartilhada de seus participantes sobre

³⁶⁶ AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia. op. cit. p. 16.

a vida social. O dinheiro e o poder são formas não discursivas de comunicação. O mundo da vida precisa ser permanentemente defendido contra a colonização por parte dos subsistemas, que tentam nele introduzir suas lógicas e linguagens específicas³⁶⁷. Dessa defesa depende a recuperação e continuidade do projeto emancipatório da modernidade e constitui-se na luta política mais importante das sociedades contemporâneas³⁶⁸.

Como se pode facilmente observar, as duas distinções entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa e entre sistema e mundo da vida complementam-se reciprocamente. A elaboração de protocolos comunicativos que possam sustentar a pretensão de *validade* universal de proposições normativas, isto é, de juízos de dever-ser, implícitos em qualquer discurso, em qualquer diálogo, torna possível a defesa do mundo da vida tanto da colonização pelo subsistema econômico, processo que Marx descreveu através das categorias de reificação e alienação, quanto pelo subsistema administrativo, processo que Weber tinha em mente quando advertia para o avanço da burocracia sobre a política. Através desse conceito procedimental de democracia centrado no discurso é possível ampliar o grau de abertura cognoscitiva do sistema às influências de seu entorno, impondo-lhe uma necessidade cada vez maior de hetero-legitimação, ao contrário das teorias sistêmicas que defendem que o sistema legitima-se por si próprio (“*se o sistema existe, é porque funciona*”). Trata-se da única forma, segundo Habermas, de influenciar o poder do Estado, exigindo que suas decisões se legitimem segundo os fundamentos normativos de um procedimento democrático, vale dizer, segundo argumentos com pretensão de validade, ainda, racionais, públicos e permanentemente expostos à crítica³⁶⁹.

Observa-se como Habermas desloca o eixo de sua investigação de uma estrutura institucional histórica para a transhistórica capacidade humana de se comunicar³⁷⁰; da construção de um espaço para a democracia para a elaboração de um procedimento discursivo para a democracia³⁷¹. Com isso, o conceito de esfera pública deixa de dizer respeito a um *topos* institucional específico para ganhar dimensões também procedimentais, isto é, haverá esfera pública onde quer que se estabeleça uma situação comunicativa, orientada para o consenso segundo argumentos racionais e públicos, expostos à crítica³⁷². A dicotomia esfera

³⁶⁷ AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. op. cit. p. 26.

³⁶⁸ VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 75.

³⁶⁹ AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado”. op. cit. p. 28.

³⁷⁰ CALHOUN, Craig. op. cit. p. 31.

³⁷¹ BENHABIB, Seyla. op. cit. p. 87.

³⁷² idem. p.89.

pública/esfera privada é redimensionada a partir da distinção entre sistema e mundo da vida, esquematizada mais ou menos assim

	Esfera pública	Esfera privada
sistema	subsistema administrativo (Estado)	subsistema econômico (mercado)
mundo da vida	esfera pública política	esfera íntima

Observa-se que doravante a esfera pública não mais é definida em função de um lugar institucional específico que ocupe, mas antes em função da racionalidade que utiliza: a racionalidade comunicativa, em oposição à racionalidade instrumental do Estado e do Mercado. A luta para defender ou recuperar a esfera pública política identifica-se com a defesa do mundo da vida contra a colonização por parte dos subsistemas que buscam expandir e universalizar suas próprias lógicas. Apesar disso, a negociação não será totalmente abolida da esfera pública: como é impossível apontar razões e argumentos demonstrativos para todas as questões políticas, algumas soluções de compromisso deverão ser adotadas.

Conclui-se, portanto, que o conceito de esfera pública em Habermas torna-se muito mais flexível que o de Hannah Arendt, pois independe de uma agenda política específica. De acordo com o seu conceito procedimental, qualquer tema pode ser trazido à esfera pública, uma vez que se assegure àqueles afetados pelas deliberações possam participar na discussão. Com efeito, a esfera pública pode desempenhar um papel ambivalente, um positivo e um negativo. Pode constituir-se no espaço de produção compartilhada comunicativamente de poder legítimo, intermediando os interesses da sociedade civil e o Estado; por outro lado, pode desempenhar o papel oposto, sendo usado pelo sistema administrativo para legitimar suas políticas através da propaganda publicitária. Para que a esfera pública possa funcionar positivamente, em benefício do procedimento democrático é necessário em primeiro lugar a permanente vigilância e defesa do mundo da vida contra as investidas dos subsistemas econômico e administrativo para mercadorizar ou burocratizar a esfera pública; em segundo lugar, que sua agenda permaneça aberta à inclusão de novos temas e que a discussão e deliberação se dê informalmente (ou espontaneamente), segundo as regras do discurso válido. As duas condições são intimamente relacionadas. A comunicação baseada no discurso é a forma própria de racionalização do mundo da vida, questionando e criticando

permanentemente as convicções, valores e culturas implícitas na linguagem e assumidas pelos participantes, transformando as convenções tácitas em consensos comunicativamente estabelecidos. A esfera pública enquanto espaço para racionalização do mundo da vida em relação a questões políticas é, por outro lado, estabilizada graças a direitos fundamentais que assegurem a inclusão, igualdade e liberdade argumentativa do maior número possível de participantes.

Diversas críticas costumam ser endereçadas ao modelo de esfera pública elaborado por Habermas. A primeira crítica vem do movimento feminista. Habermas ignora que a distinção entre o público e o privado, que ele se esforça por resgatar, pressupõe a segregação baseada no sexo, onde as mulheres estão confinadas ao espaço doméstico, portanto privado, enquanto a esfera pública permanece um espaço tipicamente androcêntrico. A divisão do trabalho entre os sexos permanece como uma questão privada, portanto não problematizada. Ao contrário das classes economicamente inferiores, cuja exclusão da esfera pública até a metade do século XIX foi considerada algo incidental e foi mais tarde corrigida, a exclusão das mulheres tem significado estrutural, pois sem que elas fiquem imersas no âmbito doméstico, não se sustenta a própria distinção entre o público e o privado³⁷³.

A segunda crítica ataca sua caracterização procedimental de espaço público, que impede a visualização um espaço institucional específico onde se possa situar a esfera pública. Pelo contrário, o que se observa é a completa fragmentação do espaço público em infinitas pequenas “salas de discussão” que se estabelecem onde quer que se ponham em prática as regras da racionalidade comunicativa. Nesse contexto, abandona-se a idéia de um espaço comum, no qual se poderia articular uma identidade comunitária coletiva. Além disso, essa esfera pública fragmentada desorienta o cidadão comum que se vê obrigado a optar entre as várias discussões, já que não poderá participar de todas, donde se segue o risco da esfera pública se tornar uma espécie de *workshop* de especialistas em cada matéria. Se antes o risco era de destruição pela absorção da esfera pública num todo indiscernível, o risco agora é de sua destruição pela fragmentação³⁷⁴.

Uma terceira crítica pode ser feita à proposta habermasiana, no que se refere ao caráter excessivamente defensivo da esfera pública. Com efeito, Habermas é enfático em salientar

³⁷³ Para uma crítica feminista do conceito de esfera pública de Habermas vide FRASER, Nancy. “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”. In: CALHOUN, Craig. Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 109 a 142.

³⁷⁴ JOVCHELOVITCH, Sandra. Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 59.

que o mundo da vida meramente defende-se contra a colonização pela linguagem sistêmica, mas é incapaz de “atacar”, isto é, de reverter o processo, introduzindo a racionalidade comunicativa no interior do sistema. Para Habermas é necessário que os subsistemas econômico e administrativo funcionem segundo suas próprias lógicas e seria mesmo perigoso alterá-las. A transformação democrática do funcionamento interno do sistema pode prejudicar sua capacidade de operar. O que se pode fazer, pois, é não invadir o sistema, porém cercá-lo, exigindo que suas decisões sejam submetidas à legitimação heterônoma, à crítica. Nesse posicionamento, a administração pública é vista como uma caixa preta monolítica, onde as reformas no sentido de torná-la mais participativa e democrática não poderiam alterar a sua lógica interna: pelo contrário, isso representa um risco de funcionalizar a participação aos interesses da administração pública. No entanto, é importante tomar em consideração que Habermas discute com a teoria sistêmica, a qual postula o funcionamento operativamente fechado, auto-referente e mesmo autopoietico do sistema, legitimando-se pelo seu próprio procedimento interno. Habermas pretende, portanto, a possibilidade e necessidade de heterolegitimação do sistema; não está preocupado, nesse momento, com a possibilidade de sua transformação³⁷⁵.

Por fim, critica-se também o excessivo negativismo de Habermas com relação às possibilidades de uma cultura de massa. Com efeito, Habermas enxerga na massificação da cultura apenas o rebaixamento do nível intelectual dos “consumidores”, acarretado pela facilitarão psicológica do acesso à esfera pública e pelo privatismo da cultura. Assim, na sua análise, Habermas ignorou o caráter contraditório e potencialmente aberto dos meios de comunicação de massa que, como qualquer outra instituição social, constituem-se numa arena onde se embatem as mais diversas narrativas que ajudam a formar a opinião pública. Portanto, os meios de comunicação de massa possui essa ambivalência, sendo capazes também de libertar os processos comunicativos de seu provincianismo, dos contextos restritos no espaço e no tempo e adquirir um significado universal, disponibilizando-se numa pluralidade de contextos. Sua ambivalência se manifesta na medida em que podem ser instrumento da mediocrização e estandardização coletiva ou, por outro lado, podem remover qualquer limite da comunicação possível. Habermas viu apenas o lado negativo de uma sociedade de massa³⁷⁶.

³⁷⁵ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 50.

³⁷⁶ JOVCHELOVITCH, Sandra. op. cit. p. 87.

Apesar das críticas que podem ser feitas ao conceito de esfera pública em Habermas, sua contribuição teórica é inestimável. Com o seu conceito procedimental tornou-se possível abrir definitivamente a agenda política para a inclusão de quaisquer temas socialmente relevantes, onde for possível estabelecer-se um diálogo segundo uma ética discursiva. Do mesmo modo, não há restrições quanto aos sujeitos participantes: os novos movimentos sociais, que representavam a ascensão do social, dos interesses particulares e traduziam um princípio de desagregação na perspectiva de Hannah Arendt, podem agora legitimamente participar e são mesmo considerados atores importantíssimos no procedimento democrático.

3.4.3 Mundo da vida e sociedade civil: Cohen e Arato

As investigações desenvolvidas por Jean Cohen e Andrew Arato na sua obra “Sociedade civil e teoria política”³⁷⁷ visam resgatar o conceito de sociedade civil a partir do arcabouço teórico habermasiano a fim de, por um lado, revitalizar o potencial explicativo e crítico desse conceito, prejudicado, ou, pelo menos, subaproveitado pela tradição teórica dos séculos XIX e XX, especialmente em face de sociedades complexas e multidiferenciadas. Por outro lado, pretendem os autores a partir do conceito de sociedade civil repensar as relações entre Estado e mercado, bem assim entre esfera pública e esfera privada, no contexto de uma sociedade democrática, marcada pelo intenso associativismo e pela emergência de novos movimentos sociais, no que crêem superar tanto as teorias liberais neoconservadoras quanto inclusive as deficiências e incompletudes do modelo de Habermas.

Sociedade civil é um conceito que já foi objeto de inúmeras interpretações, as quais contribuíram para que a expressão lograsse um potencial quase inesgotável de resignificação. O conceito surge com as doutrinas do jusnaturalismo contratualista, ou melhor, essas doutrinas inauguram a tradição teórica do conceito de sociedade civil que chegou aos dias atuais. Hobbes utilizou a expressão como uma forma de retrabalhar a idéia aristotélica de “sociedade política”, mas conferindo-lhe um fundamento completamente outro. É que, em Aristóteles, a sociedade política se opunha à sociedade doméstica, representando cada qual respectivamente o espaço público e o espaço privado. Hobbes, no entanto, opõe sociedade

civil ao estado de natureza, composto já não da família mas de indivíduos isolados, livres e iguais³⁷⁸. Essa mudança de perspectiva do pensamento moderno em relação ao antigo é o reflexo teórico do que na prática representou a mudança de uma economia fulcrada na atividade da família (que nos gregos incluía os agregados ou clientes e os escravos) para uma economia de mercado em que o sujeito da atividade produtiva é o indivíduo — o *homo oeconomicus*. Demonstrando a necessidade de superação da barbárie do estado de natureza, o jusnaturalismo logra construir uma teoria racional do Estado, legitimado sobre o consenso dos proprietários, agentes econômicos de cujo consenso nasceu. Locke, por outro lado, vai ainda além de Hobbes ao reconhecer o direito de propriedade como um direito natural, indissociável do direito à vida, legitimado pelo trabalho humano, existente e válido ainda no estado de natureza, para cuja proteção institui-se a sociedade civil. O conceito de sociedade civil na teoria jusnaturalista preenche a função de articular o projeto político-social da emergente classe burguesa, no qual se demonstra a necessidade do Estado e da autoridade, bem ainda e principalmente sua separação frente à sociedade dos produtores, perante os quais deve se legitimar, respeitando os direitos naturais que asseguram a liberdade do indivíduo, notadamente a religiosa e econômica³⁷⁹.

Dois séculos mais tarde, o projeto político da burguesia está consolidado, de sorte que o princípio de legitimidade jusnaturalista do Estado, calcado no consenso dos indivíduos, revela seu valor meramente heurístico, despiciendo já naquele momento, a passo que, por sua vez, as ficções do estado de natureza e do contrato social perdem seu valor explicativo. Hegel, nos seus “Princípios de Filosofia do Direito” proporrá uma resignificação da sociedade civil, distinguindo-a da idéia de Estado, conceitos sinônimos no jusnaturalismo. A sociedade civil compreende, para Hegel, a sociedade burguesa, o espaço da atividade privada do indivíduo considerado abstratamente. No sistema da eticidade, a sociedade civil está entre a família e o Estado. De um lado, a sociedade civil representa a negação e dissolução da unidade e solidariedade familiar e da emotividade que rege suas relações; o indivíduo, enquanto agente econômico e cultural, age segundo critérios racionais a fim de satisfazer suas carências. Por outro lado, a sociedade civil encontra sua superação-conservação no Estado, onde

³⁷⁷ COHEN, Jean e ARATO, Andrew, op. cit.

³⁷⁸ vide AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado”. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. Vide também ARATO, Andrew e COHEN, Jean. “Sociedade civil e teoria social”. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

³⁷⁹ BOBBIO, Norberto. Sociedade e Estado na filosofia política moderna. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 120-1.

reencontrará a unidade, somada porém à racionalidade e à subjetividade conquistada no momento anterior. Além do sistema de carecimento, Hegel enxerga certas instâncias de mediação que também fazem parte do tecido institucional da sociedade civil, que é poder de polícia e o poder judiciário, encarregado de solucionar conflitos entre indivíduos (ou seja, aplicar o direito privado burguês), e as corporações, assim designado o conjunto da vida associativa, de caráter particular que precede da universalidade do Estado. O Estado sintetiza a unidade da família, porém já não abstrata, e a concretude da sociedade civil, mas elevando-se da particularidade dos interesses individuais à universalidade da totalidade ética³⁸⁰.

Marx, partindo da idéia hegeliana de sociedade civil como sistema de carecimentos, define-a como o momento das relações de produção. Invertendo o idealismo de Hegel, o palco da história já não é mais o Estado, mas a sociedade civil que constitui a infra-estrutura da sociedade, sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política cujo objetivo seria garantir a reprodução da dominação e exploração inerentes ao modo capitalista de produção. Observa-se que Marx reduz o conceito de sociedade civil de Hegel apenas ao conjunto das relações de produção e troca capitalistas. Seu objetivo é denunciar que o Estado, longe de resolver as contradições inerentes à sociedade civil, as perpetua e sua funcionalidade consiste em fazer reproduzir as relações capitalistas de produção, calcadas na exploração e na dominação de classe, e legitimá-las³⁸¹.

Outra tentativa de resignificação do conceito de sociedade civil que abriu importantíssimos horizontes teóricos já no século XX foi a de Antonio Gramsci. Gramsci aproveita a idéia marxista da sociedade civil como palco onde se desenvolvem as transformações históricas, mas retira-lhe o conteúdo econômico, passando a designar o conjunto da vida cultural, ideológica e ética, o espaço da choque entre as visões de mundo em luta pela conquista da hegemonia sobre os demais elementos do bloco histórico. Portanto, Gramsci situa a sociedade civil no momento da superestrutura, no objetivo de valorizar sua importância teórica para explicar a resistência da burguesia em face das pressões das forças produtivas. Gramsci também parte do conceito de sociedade civil de Hegel e também reduz seu significado original; no entanto, ele isola exatamente aqueles elementos que em Marx foram desprezados³⁸². Com efeito a grande inovação de Gramsci consistiu em substituir o modelo bipartite que predominou na tradição que lhe precedeu — reconhecendo apenas dois

³⁸⁰ AVRITZER, Leonardo. "Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado". op. cit. p. 30.

³⁸¹ idem. p. 33-4.

momentos: estado de natureza e sociedade civil no jusnaturalismo, sociedade civil e Estado, na tradição hegelo-marxiana — por um modelo tripartite: infra-estrutura econômica, sociedade civil e sociedade política ou Estado. Esse modelo permite distinguir o conceito de sociedade civil tanto do Estado quanto das relações econômicas e permite identificar nele um estatuto próprio que não se confunde com o do Estado, baseado no comando e na força, nem com o da economia, calcado nas regras do mercado. A sociedade civil gramsciana constitui-se na arena onde se dá o embate entre valores e visões de mundo que tentam alcançar o senso comum e tornarem-se hegemônicos, preparando o campo para as transformações econômicas e políticas (no Estado)³⁸³.

A revivescência do conceito de sociedade civil ocorre por ocasião dos eventos políticos relacionados a 1989 no leste europeu e nos movimentos para redemocratização na América Latina, onde sua utilização adquiriu uma conotação positiva identificado com a luta dos novos movimentos sociais que desde a década de setenta vêm lutando por participação e aprofundamento da democracia, ao mesmo tempo em que eclode a crise fiscal do Estado e a sua incapacidade de gerenciar a crise de legitimidade absorvendo a demanda, seja por remédios keynesianos, seja através de mecanismos de mercado. Nesse contexto, a sociedade civil aparece como alternativa tanto a este quanto ao Estado de Bem-Estar.

No entanto, a recuperação do conceito de sociedade civil operou-se à base de um ecletismo teórico refratário à identificação de um núcleo analítico. Movimentos sociais diversos construíam sua definição ora a partir do esquema tripartite gramsciano, ora preservando o enfoque da crítica marxista à sociedade burguesa. Do mesmo modo, eram incorporadas as reivindicações liberais de direitos ora invocando Hegel e sua análise das corporações e outros modos de vida associativa que preparam a transição para o Estado, ora resgatando Tocqueville, em nome do pluralismo e da proteção das minorias, ora baseando-se na teoria sociológica de Durkheim a fim de fundamentar um princípio de solidariedade social³⁸⁴.

Assim Cohen e Arato buscam construir a partir da evolução teórica do conceito e da evolução histórica dos movimentos sociais um marco analítico de sociedade civil onde se possa situar a luta por novas formas de solidariedade, integração social e democratização das instituições políticas, para além do Estado e do mercado. Com efeito, os novos movimentos

³⁸² ver BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 2ª ed. Rio de Janeiro: GRAAL, 1987.

³⁸³ AVRITZER, Leonardo. "Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado". op. cit. p. 34.

sociais que surgiram a partir da década de sessenta (feministas, ecologistas, homossexuais, ativistas de direitos humanos e da paz mundial, movimentos contraculturais, etc.) possuem características distintas dos movimentos sociais anteriores surgidos no contexto de sociedades industriais. A primeira delas é o seu radicalismo auto-limitado, isto é, não assumem pretensões messiânicas, nem tentam construir formas de vida e discursos totalizantes para falar em nome da sociedade inteira, nem se consideram sujeitos da história, buscando apenas afirmar sua autonomia e identidade frente ao Estado e ao mercado, recusando a burocratização e a mercadorização. A segunda diz respeito à natureza dos valores que reivindicam, os quais não podem ser reduzidos a uma expressão econômica. Ao contrário dos movimentos sociais anteriores, não demandam prestações do Estado, seus conflitos não são de distribuição. Suas reivindicações são chamadas de pós-materialistas e referem-se “às gramáticas das formas de vida”³⁸⁵.

Cohen e Arato partem do esquema tripartite inaugurado por Gramsci, que reconhecem como superior aos modelos dicotômicos de Estado e sociedade civil ainda utilizados na tradição marxista e também e principalmente recuperados em discursos liberais neoconservadores, na forma de oposição Estado/mercado. Essa dicotomia, embora apta para descrever a sociedade até o século XIX, perde completamente seu poder explicativo a partir do século XX, ante o advento de uma sociedade multidiferenciada. No entanto, a teoria gramsciana acerca da sociedade civil ainda possui sérios problemas, de sorte que sua superação é necessária. Com efeito, uma das dificuldades notórias de Gramsci consiste em distinguir claramente a sociedade civil do Estado, confusão manifesta através de sua categoria de “Estado ampliado”. Essa dificuldade se reproduz sobre a distinção entre hegemonia e dominação: na medida em que Gramsci assume implicitamente a filosofia marxista da história, ele acredita na verdade do socialismo e em sua vitória, posto que não espontânea. A sociedade civil é vista como instrumento de disseminação da ideologia socialista, cuja conquista é necessária a fim de se conquistar o Estado e transformar a ordem econômica. Nesse contexto, Gramsci enxerga a sociedade civil muito mais como um obstáculo a ser enfrentado (de fato, ele define a sociedade civil burguesa como um conjunto de trincheiras e casamatas para a defesa do capitalismo), do que um espaço neutro ideologicamente onde a

³⁸⁴ AVRITZER, Leonardo. “Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado”. op. cit. p. 35.

³⁸⁵ idem. p. 35-6.

política e a liberdade encontram seu pleno sentido e realização. A hegemonia é desvinculada da noção de legitimidade: não significa muito mais do que a dominação por outros meios³⁸⁶.

É o aparato conceitual de Habermas que Cohen e Arato acreditam que fornece a melhor possibilidade de reconstrução do modelo tripartite de sociedade civil. Habermas não trabalha com o conceito de sociedade civil, contudo a distinção que ele faz entre sistema e mundo da vida fornece um marco analítico onde se pode situá-lo e ao mesmo tempo compreender sua estrutura, lógica de funcionamento e função relativamente ao Estado e à economia. Aparentemente, a distinção entre sistema e mundo da vida é uma representação também bipartite que poderia ser sobreposta àquela outra entre Estado e sociedade civil. Porém, observando-se mais de perto, constata-se que há dois subsistemas, o administrativo e o econômico, os quais operam segundo signos distintos, poder e dinheiro respectivamente, conforme já foi salientado no tópico anterior. Ora, dois subsistemas distintos entre si e distintos ambos em relação ao mundo da vida: tem-se a representação de um modelo tripartite muito semelhante ao gramsciano³⁸⁷.

No entanto, se os subsistemas administrativo e econômico podem ser equiparados respectivamente ao Estado e à esfera econômica, ou melhor, ao mercado, o mesmo já não se pode dizer do mundo da vida relativa à sociedade civil. Com efeito, os conceitos de sociedade civil e mundo da vida operam em níveis distintos e não se pode transladar um para o outro sem distorção. Como já foi observado, a distinção habermasiana entre sistema e mundo da vida foi elaborada sob o horizonte teórico da esfera pública e esfera privada e sobre esta dicotomia aquela deve ser projetada. As relações entre a esfera pública e a esfera privada constituem os espaços nos quais o mundo da vida estabelece relações do tipo *input-output* com os subsistemas econômico e administrativo, mediante intercâmbio de códigos de poder e dinheiro. Essa relação representa o risco de colonização do mundo da vida, do qual esta precisa permanentemente defender-se.

Na verdade, o conceito de mundo da vida compreende um duplo aspecto: em primeiro lugar a expressão designa, como já foi falado, a reserva do implícito, de valores não questionados e de tradições e culturas assumidos acriticamente pela linguagem e pelos seus usuários; por outro lado, o mundo da vida possui uma dimensão institucional constituída pelas estruturas de integração social, de formação da personalidade e identidade individual e de preservação da cultura. *É essa dimensão institucional do mundo da vida que pode ser*

³⁸⁶ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 425-6.

*equiparada ao conceito de sociedade civil*³⁸⁷. Desse modo, o conceito de sociedade civil abrange todos aqueles movimentos sociais, associações e instituições que, originando-se na esfera pública ou na esfera privada, não importa, tem por objetivo produzir integração social segundo uma racionalidade comunicativa, contrapondo-se dessa maneira às intrusões originárias dos subsistemas econômico e estatal.

Nesse contexto, os direitos fundamentais desempenham um insubstituível papel na estabilização do tecido institucional da sociedade civil para que esta possa eficazmente desempenhar sua função própria. Tais direitos fundamentais são, segundo Cohen e Arato, de três tipos: aqueles que se referem à reprodução cultural (liberdade de expressão, pensamento, imprensa, convicção política, comunicação, dissenso e crítica); aqueles que asseguram a integração social (liberdade de associação e reunião); e aqueles que asseguram a socialização (inviolabilidade da pessoa, intimidade, privacidade). Além desses direitos que são constitutivos da sociedade civil, eis que estruturam um procedimento ético-discursivo, há também outras duas categorias de direitos fundamentais que operam a mediação entre a sociedade civil e os subsistemas: de um lado direitos tais como propriedade e liberdade econômica traduzem uma mediação entre a sociedade civil e o mercado contra a intervenção colonizante do Estado; por outro, direitos sociais e trabalhistas medeiam a sociedade civil e o Estado contra a expansão das forças econômicas³⁸⁹.

No entanto, no que se refere a estas duas últimas categorias de direitos fundamentais, cumpre salientar a ambigüidade de seu funcionamento. De um lado elas efetivam a proteção do mundo da vida, de sua autonomia e de sua racionalidade própria, a racionalidade comunicativa, das intromissões colonizantes por parte dos sistemas administrativo e econômico. Por outro lado, elas podem converter-se no instrumento mesmo da colonização sistêmica do mundo da vida. Com efeito, muito freqüentemente os instrumentos de mediação ao promoverem a defesa do mundo da vida contra um sistema, acabam causando o fortalecimento do outro, e vice-versa. Foi assim quando da luta contra o Estado absolutista, quando as tentativas no sentido de abrir espaços de autonomia frente ao eudemonismo estatal resultou na exerceção do princípio do mercado que formalizou os conceitos de liberdade e igualdade, desagregou as formas de solidariedade e integração social do antigo regime,

³⁸⁷ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 426.

³⁸⁸ *idem*. p. 427-9.

³⁸⁹ *idem*. p. 441.

representadas pelas corporações de ofício entre outras formas de associação, sem substituí-las por nenhuma outra (a sindicalização foi durante o auge do liberalismo clássico proibida)³⁹⁰.

Do mesmo modo, o advento do Estado de Bem-Estar, traduziu a tentativa de defender o mundo da vida da colonização econômica, logrando através de direitos sociais concedidos a título universal, desmercadorizar a mão-de-obra viabilizando a existência de formas de vida extra-mercado, permitindo aos trabalhadores associarem-se para impor restrições ao capital. No entanto, tais direitos sociais, notadamente o sistema de seguro público, ao mesmo tempo em que recompôs as formas de solidariedade e integração social acarretou a forma oposta de colonização, desta vez por parte do sistema administrativo estatal. Com efeito, o crescimento e posterior onipresença da burocracia impôs a forma estatal de prestação de serviços de forma padronizado, recusando à sociedade civil a possibilidade de organização autônoma para implementar suas próprias formas de integração e solidariedade. Conforme avalia Pierre Rosanvallon, o Estado de Bem-Estar burocratizou e estatizou a solidariedade, tornando-a automática, em oposição à solidariedade espontânea da sociedade civil. Os efeitos foram a desagregação da própria solidariedade, defuncionalização da família finalmente crise de legitimação que o Estado já não mais podia gerenciar. A efetivação de direitos sociais resultou não no fortalecimento da sociedade civil, mas no fortalecimento do Estado-administração que a colonizou³⁹¹.

Por fim, uma onda neoconservadora propõe um retorno aos mecanismos de mercado inclusive para prestação de serviços públicos, em cujo contexto a participação do público usuário já não se dá a título de cidadão, mas no de “cliente”. De novo a sociedade civil é considerada de forma atomística, onde indivíduo aparece representando a si próprio e seu próprio interesse, sem que se prevejam formas de integração social e construção coletiva de identidade e projetos de vida. Esta questão será retomada mais adiante.

O mais importante aspecto a salientar é que enquanto Habermas investiga somente táticas de preservação do mundo da vida contra a colonização do sistema, isto é, instrumentos institucionais de defesa, Cohen e Arato vão além e pensam a possibilidade ofensiva de reverter a colonização, isto é, a descolonização, através de suas próprias instituições políticas e econômicas de mediação, isto é, os direitos políticos de participação e as políticas públicas que constituem a rede de proteção social³⁹². Uma vez que essas instituições sejam organizadas

³⁹⁰ COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. op. cit. p. 444.

³⁹¹ idem. p. 445-6.

³⁹² idem. p. 471-2.

segundo uma racionalidade comunicativa e implementadas mediante ação comunicativa, tais instituições levam adiante o projeto de democratização da sociedade civil, substancializando progressivamente o procedimento democrático. Com efeito, os direitos fundamentais situados no interior do mundo da vida, liberdade de expressão, associação e reunião, por si só não garantem a maximização da participação pública e qualidade crítica do discurso. Tais liberdades formais precisam ser levadas ao plano material através de políticas públicas que assegurem uma igualdade de fato, a fim de que cidadãos bem educados e integrados social e culturalmente possam efetivamente participar. Esse é o papel das instituições políticas e econômicas de mediação. Tais instituições podem transcender a mera defesa do mundo da vida contra a colonização e avançar sobre os sistemas a fim de democratizá-los, sem com isso abolir a especificidade de sua racionalidade estratégica nem seus códigos específicos de dinheiro e de poder. Trata-se de abrir espaços de participação pública e argumentativa no interior das estruturas estatal e econômica, sem no entanto funcionalizar essa participação a fins sistêmicos³⁹³.

A teoria democrática da sociedade civil pretende superar a teoria de Habermas ao deslocar o eixo das instituições constitutivas e defensivas do mundo da vida para as instituições ofensivas de mediação entre este mundo da vida e os sistemas, introduzindo no discurso não apenas uma perspectiva crítica de legitimidade, mas uma perspectiva de reforma das instituições estatais, vale dizer, de reforma do Estado (ou da economia), transformando os sistemas em objetos de problematização. No caso do Estado, trata-se de desenvolver no interior da administração pública estruturas participativas altamente inclusivas de todas as formas associativas, inclusive movimento sociais. Ao contrário de Habermas, Cohen e Arato acreditam que a participação social na formulação e implementação de políticas não resulta necessariamente em burocratização dos movimentos sociais, uma vez asseguradas a deliberação e a discursividade além da abertura da agenda política, isto é, sem que o Estado ou grupos sociais privilegiados determinem os temas a serem discutidos nem as opções disponíveis.

³⁹³ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 51-2.

3.4.4 À guisa de sistematização: sociedade civil e esfera pública

Conforme se tentou evidenciar, existem três distinções operando em níveis diferentes enfatizando aspectos distintos da vida social e que não se sobrepõem, mas que, no entanto, se comunicam em diversos pontos. A articulação dessas três distinções ajudam a fornecer um quadro mais completo de inteligibilidade acerca das instituições societárias. De um lado temos a distinção entre a esfera pública e a esfera privada, sendo que a primeira diz respeito à esfera dos assuntos comuns a toda a sociedade, compreendendo assim o Estado como a opinião pública e a esfera política participativa, notadamente movimentos sociais e outros sujeitos coletivos, organizações não-governamentais ou organizações de base, desde que tematizem assuntos de interesse geral ou busquem influenciar a política estatal. A esfera privada, por sua vez, é o espaço de articulação de interesses particulares, individuais ou de grupos, compreendendo assim a economia, a família, e formas associativas envolvidas com questões de natureza particular, tais como cooperativas, sindicatos (na medida em que se voltam para seu ambiente de trabalho), associações de donas de casa ou consumidores. Naturalmente, há um *continuum* entre ambas as esferas, de sorte que muitas vezes não é possível dizer com exatidão o que pertence a uma e o que pertence a outra, eis que muitas vezes conflitos privados são tematizados como questões públicas e Habermas demonstrou como a esfera pública emergiu a partir da esfera econômica privada publicamente relevante.

A segunda distinção é aquela entre sistema e mundo da vida. O que distingue um termo do outro não é o espaço institucional que ocupa, mas a lógica de funcionamento e o tipo de racionalidade de cada âmbito. O sistema, que se divide em administrativo (estatal) e econômico (mercado) utiliza uma racionalidade instrumental-cognitiva e seu padrão de ação é o estratégico. Sua comunicação se dá através de meios não discursivos, segundo códigos negativos de sanção, no primeiro caso, ou positivos de recompensa, no segundo. Já o mundo da vida utiliza-se de uma racionalidade e ação comunicativas, onde prevalece a persuasão racional por argumentos, isto é, a comunicação ocorre segundo uma ética discursiva. Tanto um quanto outro pode se encontrar tanto na esfera pública como na esfera privada. Assim, quanto ao sistema, administrativo e econômico, fica bastante claro seu endereçamento. Quanto ao mundo da vida, ele existe tanto na esfera pública, na esfera pública política e na formação da opinião pública, quanto na esfera privada, construção de identidades e interação social, intimidade. Tudo dependerá, pois, do modo de comunicação e do tipo específico de

racionalidade. Também entre um e outro, há conflitos que podem resultar na colonização do mundo da vida pela penetração das racionalidades sistêmicas do Estado (burocratização) ou do mercado (mercantilização).

Por fim, temos a distinção Estado, mercado e sociedade civil. Os dois primeiros termos podem ser equiparados sem grandes adaptações respectivamente aos subsistemas administrativo e econômico. O termo sociedade civil, por outro lado, não pode ser equiparado ao mundo da vida, sob pena de distorções no conceito. O mundo da vida, com efeito, refere-se, por um lado, à reserva de implicitude contida na linguagem, as tradições, valores e culturas herdadas, contidas nas estruturas de conversação e que permanecem não questionadas, assimiladas acriticamente; por outro lado, o mundo da vida compreende uma dimensão institucional constituída pelas instância de interação social, cultura e formação da personalidade que resultam da racionalização comunicativa do mundo da vida tematizando aquelas pré-compreensões, convicções, valores, tradições e culturas, expondo-as à crítica permanente. É essa dimensão institucional que corresponde à sociedade civil. A sociedade civil pode, portanto, tal como o mundo da vida, situar-se na esfera pública, como na esfera privada, conforme a natureza do tema posto em discussão. As relações entre sociedade civil e mundo da vida, melhor dizendo, entre as dimensões institucionais e não institucionais do mundo da vida, são também fluidas eis que permanentemente novos temas ingressam na sociedade civil pela tematização, discussão e crítica, ao passo que outros outrora discutidos podem permanecer intocados, tornando-se convicções acriticamente transmitidas e assimiladas, abandonado assim a sociedade civil para constituir a reserva de implicitude lingüística do mundo da vida.

3.5 Estratégias da nova governança para a democracia: (des)virtualidades para a repolitização do espaço público

Conforme já se mencionou no início do presente capítulo, a grande maioria dos governos em processo de reforma busca desenvolver uma governança que não apenas seja mais eficiente, logrando otimizar a relação custo benefício na atuação (intervenção) do administração pública, mas que também contribua para tornar o Estado mais democrático. De fato, encontra-se cada vez mais disseminada a idéia de que o insulamento burocrático da administração contra interferências políticas, preservando-se das demandas oriundas da

sociedade civil, além de minar as bases democráticas do sistema político, tampouco torna eficiente ou dá mais qualidade às burocracias. Democracia participativa e atuação estatal eficiente, longe de serem exigências contraditórias, complementam-se reciprocamente. Com efeito, acredita-se que os governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, graças à sustentabilidade política e legitimidade que logram obter para o seus programas de ação, tornam-se muito mais eficientes do que poderia ser qualquer equipe de tecnocratas altamente especializados e insulados frente à população, na medida em que contam com o apoio desta enfraquecendo as resistências da oposição, evitando o desgaste político de intervenções autoritárias. De resto, noutro plano, somente um ambiente democrático e pluralista pode assegurar um ambiente institucional estável para os agentes econômicos, com regras claras e previsíveis, minimizando o risco de golpes, insurreições e pacotes econômicos tão severos e imprevisíveis quanto arbitrários.

Assim, as estratégias governamentais para uma governança eficiente passa por tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade, participando diretamente, quando viável, ou por meio de representantes no desempenho de suas funções. Nesse sentido, as reformas geralmente apontam para três direções, segundo Nuria Cunill Grau: (1) em primeiro lugar, no campo relativo à ação legislativa, para a criação, utilização e desenvolvimento de instrumentos de democracia direta tais como o referendo e a iniciativa popular; (2) em segundo lugar, para a implementação de políticas públicas que prevejam e facilitem a intervenção de interesses de grupos de interessados na sua formulação, implementação e controle; (3) por fim, para a prestação de serviços mediante parcerias com os assim denominados entes da sociedade civil ou do terceiro setor, ou setor público não estatal³⁹⁴.

Embora a pluralidade de medidas que variam de país para país impeça a construção de um modelo coerente para a realização desses objetivos, cujos instrumentos devem estar adaptados à institucionalidade própria de cada um, muito menos um modelo único, verifica-se alguns elementos fundamentais tais como a tentativa de ampliar a base de representação social e de oportunidades políticas, incluindo novos sujeitos nos processos de formação e implementação de políticas, e o fortalecimento da democracia direta.

³⁹⁴ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 68.

3.5.1 Instrumentos de democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular

Nesse sentido, convém mencionar as reformas orientadas para a introdução e maior utilização de figuras como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis, em nível nacional, compreendidas entre os direitos políticos do cidadão. Além disso, propostas mais ousadas envolvem inclusive uma outra concepção de democracia representativa com a introdução do mandato imperativo, vale dizer, revogável, das autoridades eleitas.

Tais mecanismos, no entanto, produzem efeitos ambíguos. De um lado, deve-se considerar que nem o plebiscito, nem o referendo, podem constituir-se num modo normal de governo, mas trata-se de um expediente extraordinário, para ser utilizado em circunstâncias igualmente extraordinárias. Conforme salienta Bobbio, é inconcebível um Estado que se governe por meio do contínuo apelo ao povo, mesmo quando tecnologicamente possível, pelo avanço ainda não suficiente dos meios de comunicação e da informática, que o cidadão possa ser convocado a dar o voto em todas as questões políticas. O mesmo se aplica à iniciativa popular de leis: não pode ser o modo normal do processo legislativo. Uma sociedade governada unicamente pela democracia direta, principalmente com o grau de complexidade e diferenciação social como a atual, seria inviável, com os cidadãos, reunidos em assembléia permanente ou mediante os instrumentos acima apontados, votando sobre tudo dia e noite para satisfazer a demanda de decisões, conduziria, segundo Bobbio, ao cidadão total, uma face não menos ameaçadora que o Estado total³⁹⁵.

Portanto, os mecanismos de democracia direta devem conviver com os da democracia representativa a fim de fortalecerem-se mutuamente. A democracia direta produz efeitos benéficos ali onde reforça o princípio da representação de interesses, orientando e controlando a representação parlamentar, mas não a desarticulando, muito menos substituindo-a³⁹⁶. Com efeito, a democracia direta pode se tornar um veículo para suprimir a representação das minorias, em especial aqueles excluídos política e socialmente. Pior ainda, muitas vezes os instrumentos de referendo e plebiscito são utilizados pelos governos como instrumentos contra a oposição³⁹⁷. Uma das medidas defendidas para combater essa prática consiste na

³⁹⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. op. cit. p. 42-3.

³⁹⁶ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 83.

³⁹⁷ *idem*. p. 84.

institucionalização da consulta obrigatória à população, mediante referendo ou plebiscito, para decidir determinadas matérias constitucionalmente estabelecidas³⁹⁸.

Na verdade, a busca pelo desenvolvimento de mecanismos de democracia direta é inspirada pela tentativa de superar a crise do sistema representativo e o déficit de representatividade dos partidos políticos e, conseqüentemente, dos parlamentos. Contudo, é mister ressaltar que o conceito de representação não se esgota na democracia parlamentar, que é uma de suas formas, historicamente a mais importante, mas que existe onde quer que decisões coletivas são tomadas não pela coletividade inteira e sim por membros eleitos para essa finalidade³⁹⁹. A idéia de representação traduz uma exigência democrática fundamental, qual seja, a necessidade de discussão e deliberação mediante persuasão por argumentos racionais. Os processos de referendo e plebiscito não realizam plenamente essa dimensão, a não ser somente em nível local, consistindo mais numa tomada de posição individual e isolada do cidadão, que raramente pode participar ou acompanhar uma discussão pública mais abrangente⁴⁰⁰.

Portanto, sem menosprezar a importância de tais instrumentos, o que mais pode colaborar para o aperfeiçoamento das instituições democráticas é a extensão do princípio da representação política, acompanhada necessariamente do reconhecimento da diversidade, do pluralismo e da discussão, para outros espaços que transcendam o âmbito partidário-parlamentar. Bobbio, refletindo esse mesmo raciocínio, fala da necessidade de passagem “da democracia em sentido estrito para a democracia social”⁴⁰¹. O alargamento da democracia, segundo Bobbio, não se daria mais na extensão do poder descendente, mas do poder ascendente onde o indivíduo é considerado no seu papel de pai, empresário, consumidor, empregado, estudante, etc. No entanto, convém corrigir alguns equívocos de Bobbio. O primeiro é terminológico, ao distinguir uma democracia *política* de uma democracia *social*. Hannah Arendt demonstrou a indissociabilidade entre os conceitos de democracia e de política: a política existe ali onde a democracia é aplicada para a tomada de decisões coletivas; um espaço não democrático ou autoritário é, *ipso facto*, apolítico. O que Bobbio propõe, portanto, é politizar outros espaços que não aquele da relação entre o Estado e o cidadão. O segundo equívoco, mais grave que o anterior, é que ele considera que, com a

³⁹⁸ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. op. cit. p. 85.

³⁹⁹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. op. cit. p. 44.

⁴⁰⁰ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 86.

⁴⁰¹ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. op. cit. p. 54-5.

universalização do sufrágio, a ampliação da democracia no Estado chegou ao seu limite⁴⁰². Ele não percebe como a abertura desses novos espaços e o reconhecimento desses novos sujeitos de representação política democrática podem contribuir para democratizar as instituições do próprio Estado, abrindo-se para a participação da sociedade civil através de suas organizações, inclusive associações voluntárias, as quais, a propósito, Bobbio considera “pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes”⁴⁰³.

3.5.2 Participação social e controle comunitário na administração

Uma segunda estratégia enxerga na descentralização da formulação e implementação de políticas públicas o melhor caminho para realizar o princípio democrático participativo. Argumenta-se que políticas públicas setoriais e focalizadas permitem um melhor controle pelos seus destinatários, sua participação e influência direta, além de uma maior transparência e responsabilidade na utilização dos recursos.

Entre as questões colocadas pela descentralização está a opção entre a participação resolutiva e a participação consultiva. Esta é mais defendida pelos setores governamentais alegando que o compartilhamento do poder decisório obscurece e mesmo inviabiliza qualquer mecanismo de responsabilização. Por outro lado, movimentos de participação popular defendem que o objetivo principal é compartilhar e distribuir o poder, implícito na idéia mesma de participação⁴⁰⁴.

A participação popular na formulação, implementação e controle de políticas setoriais e descentralizadas levada a efeito pela nova governança gerencial realizou-se a partir de posições conservadoras. As formas de participação instituídas são fortemente marcadas pela filosofia do consumerismo. A dimensão participativa se realiza como um direito de escolha entre as modalidades de serviço público colocadas à disposição do usuário considerado não como cidadão, mas como “cliente”. Com efeito, a possibilidade de “optar” por um serviço é vista não como um direito político, mas como uma prerrogativa do consumidor. Tudo se trata de introduzir, na prestação de serviço público, mecanismos de mercado, onde o destinatário do serviço pode optar pelo fornecedor que melhor satisfizer suas expectativas. A idéia de

⁴⁰² CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 45.

⁴⁰³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. op. cit. p.

⁴⁰⁴ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 93-4.

administração orientada ao cidadão também traduz mais ou menos a mesma idéia. Observe-se que a diferença entre o consumidor e o cidadão é que o primeiro comparece representando seus próprios interesses pessoais e é desse ponto de vista que sua decisão é tomada. O cidadão, por outro lado, é aquele cuja decisão se baseia na construção de um projeto coletivo; se se quiser, de um interesse geral. Nesse contexto, descarta-se a busca por politizar a administração pública e a prestação de serviços. Embora os objetivos declarados dessas iniciativas da nova governança revelem preocupação com a qualidade de seus produtos, com a eficiência gerencial, com a reversão da cultura auto-referente da burocracia, com o incremento da propriedade pública e com o estímulo à auto-ajuda, na realidade a participação é funcionalizada em relação aos interesses da administração, a qual determina as opções, os critérios de seleção e mesmo as oportunidades para a participação⁴⁰⁵. Noutro plano, traduzem a colonização burocrática sobre a participação, transformando os cidadãos em agentes administrativos, atribuindo-lhes um papel técnico senão mesmo econômico em vez de político⁴⁰⁶.

Um exemplo desse tipo de iniciativa, a reforma na educação no Reino Unido, a partir de 1988, sob o lema de “controle aos pais”, delegou o controle financeiro dos orçamentos a corpos de governo escolares, onde os pais estão representados e onde estes podem manifestar insatisfação e crítica à administração, permitindo inclusive administrar a escola por si próprios, com um orçamento direto do governo central. Assim, paralelamente, nos Estados Unidos os conselhos de pais e mestres deliberam sobre a aplicação dos recursos da escola. Verifica-se que a participação dos pais ou de outros membros da comunidade é invocada exclusivamente para o desempenho de funções gerenciais, senão mesmo técnicas, as quais, na medida em que exigem certa experiência e *know-how*, acarretam de início um déficit de representatividade, relativamente aos atores sociais menos especializados. De resto, nem a estrutura de poder no interior da escola, nem temas mais amplos como o projeto pedagógico ou curricular são problematizados, muito menos se assegura a abertura da agenda participativa para a inclusão de temas mais políticos⁴⁰⁷. O mesmo espírito se constata em outras iniciativas como os conselhos diretivos públicos (*public boards*), as audiências públicas, as pesquisas de opinião pública e a figura do *ombudsman*. Também aqui a participação invocada é a dos usuários de um determinado serviço, em sua maioria de caráter consultivo.

⁴⁰⁵ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. op. cit. p. 113.

⁴⁰⁶ idem. p. 116.

⁴⁰⁷ idem. p.115-7.

Em todos esses casos evidencia-se uma tendência dominante em relação à participação tal como concebida no contexto da nova governança. Em primeiro lugar, a participação do cidadão é organizada em torno da dimensão setorial e descentralizada da administração pública. O segundo elemento dessa tendência é a consideração do usuário como um “cliente”, um “consumidor” de um serviço particular. Finalmente, em terceiro lugar, a participação é convocada para lidar com os aspectos gerenciais e administrativos do serviço público, em razão de uma maior experiência ou proximidade do usuário em relação aos problemas a serem resolvidos pela administração, ou, no mesmo sentido, sua visão privilegiada sobre os resultados produzidos pela atuação estatal naquele âmbito local específico.

Todos esses elementos trabalham contra a politização do espaço público e a democratização da administração. Com efeito, a participação social exercida somente num nível local e setorial prejudica a discussão e construção coletiva de um modelo global de prestação de serviços ou a problematização da administração pública num contexto mais geral e amplo. A participação se dá sem aprendizado e sem a elaboração de uma visão do todo, imersa num contexto específico sem que os princípios fundamentais da participação, a função a ser desempenhada pela administração pública, nem muito menos o problema mais geral das relações entre o Estado e a sociedade sejam sequer tematizados. A descentralização administrativa e a participação setorial devem ocorrer a partir da discussão participativa e democrática em âmbito nacional sobre a forma de prestar serviços públicos e sobre os papéis desempenhados pelos atores sociais, politizando a administração pública.

No mesmo sentido, a participação deve ser do *cidadão*, através da elaboração de um projeto coletivo para atuação administrativa, onde são tematizados não apenas questões previamente escolhidas pela burocracia e postas à disposição da “clientela”, e não apenas aspectos meramente técnicos e gerenciais, mas principalmente os valores, a finalidade, o modelo de administração que se deseja, não individualmente do ponto de vista do consumidor do serviço, individual e isoladamente, mas de forma coletiva e política. A participação popular não pode ser funcionalizada aos interesses da administração nem incorporada pela burocracia como um de seus órgãos. Dito de outro modo, a participação cidadã nas decisões governamentais e administrativas costuma ser muito bem vinda quando é meramente reativa, isto é, quando leva informação, proporcionando um *feed back* que permita aos agentes estatais readequarem a oferta de serviço às modificações da demanda. Quando porém a participação traz consigo a intenção de influenciar ativamente o conteúdo de decisões ou de criticá-lo,

resistências e hostilidades por parte da burocracia são inevitáveis. Por fim, a participação social segundo o procedimento democrático exige que ela seja inclusiva e não restrita a um grupo de participantes especializados, o que mais uma vez impõe o deslocamento do debate de questões administrativas, de meios, para o debate político, tematizando objetivos e perspectivas do serviço público. O ideal do cidadão como participante cede lugar à figura pragmática do cidadão-consumidor e, na melhor das hipóteses, como co-administrador, ao mesmo tempo em que a discussão e deliberação públicas são substituídas pelas pesquisas de mercado e pela urna de reclamações. Na visão da nova governança, as exigências de publicizar a administração são satisfeitas com a mera oitiva do cidadão.

O problema está em que os requisitos para politizar as relações entre a esfera pública e burocracia estatal — os quais coincidem com os requisitos do procedimento democrático: a discussão e deliberação com base em argumentos racionais sobre uma agenda aberta à tematização num ambiente de igualdade política e inclusivo de novos participantes — colidem frontalmente com os imperativos técnicos da burocracia calcados na hierarquia e no controle da discricionariedade. O primeiro requisito é exigência da racionalidade instrumental que orienta sua atuação; o segundo é uma defesa contra o patrimonialismo e o uso da máquina do Estado para assegurar privilégios para o próprio agente ou para grupos. O desafio da democracia é conciliar suas próprias exigências com os limites técnicos de uma atuação eficiente e com a preservação da *res pública*. Com efeito, é clássica a dicotomia entre política e administração, a primeira voltada para os fins e a segunda para os meios de execução. A questão que se coloca no presente estudo é se a democracia e a eficiência podem compatibilizar suas exigências enquanto dividem um mesmo espaço, ou se, pelo contrário, conforme acreditava Weber, a sujeição da burocracia a imperativos políticos e democráticos apenas pode ocorrer mediante o controle do parlamento e do governo ao estabelecerem os objetivos a serem alcançados. Noutros termos, a questão pode ser colocada em termos habermasianos, se o sistema pode ser influenciado pelo mundo da vida “a partir de dentro”, ou se está limitado a uma atitude defensiva contra a colonização por parte daquele. Essa questão, longe de ser apenas teórica, é fundamental para que se possa dar sentido às exigências de maior participação como sendo algo mais do que uma questão de eficiência ou de economia de recursos⁴⁰⁸.

⁴⁰⁸ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 104-7.

Para tanto, faz-se mister uma burocracia de novo tipo, mais orientada para o diálogo, para o consenso e para a negociação, disposta mais a facilitar que decidir, que busque resolver problemas através de aproximações sucessivas e não de um só vez.

A prática da participação cidadã nas atividades da administração esbarra numa outra ordem de limites tão graves e de tão difícil solução quanto a anterior. Trata-se do relativo fracasso das democracias em promover uma efetiva participação popular, e em consequência, da administração pública em tornar-se participativa, de sorte a preencher duas condições: (1) a promoção do pluralismo e da diversidade na representação social dos vários grupos de interesse organizados; (2) promover a integração e participação daqueles públicos desorganizados e desarticulados, cujo interesse se encontra difuso, mas que são afetados pelas decisões político-administrativas⁴⁰⁹. Com efeito, observa-se que mesmo aqueles programas que se esforçam por estabelecer um diálogo participativo que envolva a população inteira de modo pluralista e integrador atraem um segmento muito limitado e estreito do público potencialmente afetado, geralmente apenas (1) representantes de interesses organizados da sociedade que já tinham uma presença ativa nos assuntos daquela agência específica; (2) representantes de outras agências governamentais; e (3) algumas poucas pessoas de alto nível de educação e maturidade política⁴¹⁰. A grande questão é que o déficit participativo não se deve ao comportamento da agência que, pelo contrário, buscou inclusive neutralizar as assimetrias na distribuição do poder social. O problema aqui é mais profundo: tem por fonte a apatia política e a resistência à participação.

A solução desse problema passa necessariamente pela questão teórica dos custos da oportunidade da participação, isto é, aqueles fatores que a inibem, transformando a participação num ônus que a maioria dos cidadãos não está disposto a suportar, especialmente porque não percebe nela nenhuma vantagem imediata, e de como proceder para estimular a cooperação voluntária e o engajamento nos assuntos públicos. Os indivíduos não tem necessariamente estímulos para exercer a participação social, podendo, aliás, ter boas razões para não participar, eis que o exercício da participação, como na cooperação voluntária ou na co-administração de serviços públicos, significa deixar de exercer alguma atividade que poderia lhe render algum benefício pessoal. Uma perspectiva enfoca o contexto institucional em que se dá a participação. Se a participação implica necessariamente um custo, que se traduz em preterir momentaneamente os interesses e problemas individuais a fim de se

⁴⁰⁹ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 109.

preocupar com os assuntos da coletividade, faz-se mister que o participante tenha alguma garantia de que sua participação produzirá resultados. A criação de um ambiente político favorável à participação inclui mecanismos institucionais que previnam o fracasso e a decepção dos participantes⁴¹¹. Uma outra perspectiva enfatiza o papel dos estímulos e desestímulos à atividade participativa. Aqui o problema é que as decisões sobre produção ou distribuição de bens públicos são, por assim dizer, indivisíveis, de sorte que a maioria dos cidadãos tem consciência de que ainda que não participe, receberá da mesma forma as vantagens proporcionadas por esses bens. Trata-se dessa forma de desenvolver uma rede de estímulos seletivos que possam premiar os que participam e somente estes, ao mesmo tempo em que punem os desertores⁴¹².

Por fim, uma terceira perspectiva desenvolveu-se a partir das pesquisas de Robert Putnam sobre os vínculos existentes entre o civismo e a economia, tomando por base um estudo de caso sobre as comunidades italianas do norte e do sul, comparando suas respectivas redes associativas. Ele concluiu que o fortalecimento da associatividade, do espírito de comunidade e a confiança recíproca constitui um “capital social” que consiste em normas de reciprocidade generalizada e redes horizontais de solidariedade e compromisso cívico. O capital social, por sua vez, é o que possibilita um maior desenvolvimento econômico quando esse espírito associativo migra para o cenário produtivo⁴¹³.

As duas dificuldades potencializam-se mutuamente em prejuízo do procedimento democrático. A escassa participação combinada com uma perspectiva gerencial calcada na cooptação do administrado como cliente, chamado a co-gerir em função de sua experiência específica, conduz a um modelo de administração participativa corporativista. Com efeito, os grupos de interesses organizados tornam-se muito mais influentes e são por isso considerados “mais consumidores” do que outros interesses menos articulados e mesmo difusos⁴¹⁴. Com efeito, o próprio desenvolvimento de capital social depende de recursos econômicos concretos, sem o que a abertura institucional da administração pública à participação não favorecerá um maior pluralismo nem maior integração social. A desigualdade econômica e a estrutura social exercem um peso decisivo na distribuição do poder político e na capacidade

⁴¹⁰ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 109.

⁴¹¹ idem. op. cit. p. 110.

⁴¹² idem. p. 110.

⁴¹³ REILLY, Charles. “Redistribuição de direitos e responsabilidades: cidadania e capital social”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 407-8.

⁴¹⁴ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 100-1.

organizacional. Como não existe uma distribuição equitativa de poder social entre os vários segmentos da sociedade, entre empregados e empregadores, fornecedores, consumidores e donas de casa etc. ocorre que os grupos mais capazes economicamente de se organizarem exercerão uma influência mais decisiva sobre a opinião pública e sobre o Estado, obtendo êxito na divulgação de seus interesses⁴¹⁵.

Para que se possa falar, portanto, em participação social na administração pública, no contexto de uma esfera pública politizada e democrática, é essencial o desenvolvimento de desenhos institucionais discursivos que incluam a deliberação como dimensão necessária da participação. Nesse sentido, algumas propostas vêm sendo colocadas nas quais se permite aos cidadãos efetivamente decidir politicamente e não simplesmente aplicar conhecimentos gerenciais ou responder a *surveys* de mercado.

Entre elas cabe mencionar a *pesquisa de opinião deliberativa*, proposta formulada por James Fishkin, e que consiste num mecanismo que visa conciliar a igualdade de oportunidade política — eis que a pesquisa toma os participantes não como representantes de grupos de interesse ou de corporações, mas na qualidade de simples cidadãos — com a deliberação, indo além portanto da mera consulta. A idéia é criar um ambiente artificial de discussão onde um grupo selecionado de cidadãos em condições de igualdade se reúnem para deliberar sobre uma determinada questão política. A limitação contida nessa proposta é que em face de sociedades complexas e multidiferenciadas a seleção dos participantes deve obedecer a uma amostragem extremamente seletiva e, por conseguinte, não pode ser inclusiva de um número indefinido de interessados⁴¹⁶. Os *júris políticos* proposta elaborada e experimentada pelo *Jefferson Center for New Democratic Processes* de Minnessota, Estados Unidos, e os *minipopulus* concebidos por Robert Dahl também inspiram-se na idéia de construir artificialmente um ambiente de discussão e deliberação sob condições de liberdade e igualdade política, onde um grupo de cidadãos “estatisticamente” representativos da população formulam recomendações ou mesmo decidem questões políticas. A proposta de Dahl, porém, não tem virtualmente limite de participantes (supõe grupos de discussão de até mil cidadãos) nem limite de tempo para a deliberação que pode estender-se por mais de um ano, sobre uma única questão política determinada. Todas essas propostas têm por base a consideração do cidadão como tal,

⁴¹⁵ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 111.

⁴¹⁶ idem. p. 160.

evitando a representação funcional de interesses. Ao mesmo tempo tentam criar ambientes artificiais que reproduzam as condições de um situação comunicativa ideal⁴¹⁷.

Outros desenhos institucionais se orientam pela tentativa de criar espaços de confrontação de diferentes abordagens sobre um problema ou sobre uma questão política a fim de integrar diversas perspectivas além de promover o aprendizado social. Entre as propostas figuram as *conferências de consenso*, que se caracterizam como um fórum de discussão no qual um grupo de cidadãos faz perguntas a peritos acerca de um tema científico ou tecnológico de interesse social ou político e que seja de alguma forma polêmico. Após debater com os especialistas tenta-se alcançar um consenso sobre o tema publicizando-o em seguida. Em outra versão o perito é definido como um facilitador da discussão e da aprendizagem pública assessorando os cidadãos na compreensão de um determinado problema, na análise de políticas públicas e na construção de soluções e alternativas viáveis tendo em vista seus interesses. Esses dois métodos foram elaborados no propósito expresso de discutir temas éticos, políticos, sociais ou jurídicos ligados à pesquisa científica ou à preservação do meio ambiente⁴¹⁸. O *modelo dos três passos* é outro que merece menção. Ele visa conciliar os conhecimentos do senso comum e as experiências e percepções pessoais dos cidadãos com o conhecimento técnico-científico, através de um procedimento sequenciado que leva em conta a contribuição a ser prestada por cada um na compreensão de uma determinada questão e sua decisão, especialmente quando esta compreende uma pluralidade de aspectos, de interesses em jogo e valores em conflito. No primeiro passo, identificam-se e selecionam-se os assuntos da pauta deliberativa, os objetivos da discussão os critérios de decisão e se especifica o problema. Aqui intervêm os diversos interesses afetados pela questão, hierarquizando-os conforme sua relevância. No segundo passo, é a vez dos peritos que avaliam as conseqüências implicadas em cada alternativa do ponto de vista dos vários valores e interesses em jogo. O último passo consiste na consideração de cada alternativa, na sua avaliação e posterior recomendação e decisão, sendo que o grupo que faz as recomendações não coincide com o painel de cidadãos que têm o poder decisório sobre as políticas⁴¹⁹.

Nestas propostas, a limitação está já na garantia de igualdade política e de abertura para o acesso a qualquer cidadão, problema especialmente significativo em contextos

⁴¹⁷ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 160-1.

⁴¹⁸ idem. p. 162.

⁴¹⁹ idem. p. 162.

políticos marcados pela desigualdade sócio-econômica. Nesse sentido, os *vales de representação*, desenvolvidos por Claus Offe e Philippe Schmitter visam ampliar as bases do pluralismo viabilizando o acesso a qualquer interessado. A proposta consiste em três medidas: (1) o estabelecimento de um caráter semipúblico para as associações de interesses voltadas para a atuação na esfera pública; (2) que essas associações sejam financiadas mediante contribuições obrigatórias dos cidadãos, com a criação de um fundo para esse fim; e (3) que tais fundos sejam distribuídos na forma de *vouchers* a cada cidadão na medida de sua contribuição para que ele aplique nas associações de sua escolha. Esse sistema possui a vantagem de obrigar as organizações da esfera pública a serem efetivamente *públicas*, vale dizer, transparentes, democráticas e não lucrativas, para poderem se habilitar aos vales de representação. Do ponto de vista do aprendizado social, os cidadãos, que possuem um voucher intransferível, são levados à escolha e avaliação de políticas públicas. Na Espanha, permite-se ao contribuinte destinar uma porcentagem da cota líquida do Imposto de Renda de Pessoas Físicas para um fim social a sua escolha. Convém salientar que ao mesmo tempo em que permite a atuação dos grupos subrepresentados os vales de representação são neutros em relação a interesses, não privilegiando nenhum especificamente. Naturalmente, os vales de representação não podem lidar com o aspecto qualitativo da representação, em especial dos grupos menos favorecidos, cuja educação para a cidadania e formação de capital social depende de medidas concretas de distribuição de renda, de alívio da miséria e da desigualdade econômica⁴²⁰.

Por fim, entre os desenhos institucionais visando a participação popular na administração pública, não se poderia deixar de mencionar o *orçamento participativo*, que prevê a participação comunitária na elaboração da política de investimentos do Município. Esse mecanismo está assentado em três princípios: (1) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; (2) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referente a um ciclo anual de orçamento do município; e (3) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias⁴²¹. O processo de participação nas definições do orçamento municipal é dividido em três etapas. Na primeira etapa, ocorre a discussão pela comunidade de suas prioridades de investimento. As discussões, na forma de assembleias, podem ser tanto

⁴²⁰ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 163-4.

regionais, onde cada região discute suas prioridades, quanto temáticas, que discutem temas específicos de interesse coletivo independentemente de região, transporte urbano, saúde, cultura etc. Ao final das assembléias regionais e temáticas são eleitos representantes regionais que constituirão o Conselho do Orçamento Participativo, os quais representarão cada qual sua região, suas reivindicações e prioridades. O Poder Executivo, por sua vez, apresenta os elementos da política tributária, a receita do município, a política de despesas e os critérios para distribuição dos recursos. Na segunda etapa, os conselheiros de cada região tomam conhecimento de suas demandas recíprocas, ao mesmo tempo em que se informam sobre as limitações do próprio orçamento. Após a discussão do Conselho, vem a terceira fase que corresponde ao detalhamento na confecção do orçamento, onde se tenta compatibilizar as demandas dos moradores das diversas regiões da cidade, de acordo com os critérios de distribuição da receita. O resultado é um projeto de lei orçamentária, contendo um plano de investimentos públicos para aquele ano, que é submetido à aprovação na Câmara de Vereadores⁴²². Os critérios para distribuição de investimentos são: (1) carência do serviço ou infra-estrutura urbana; (2) população em áreas de carência máxima; (3) população total de cada região; (4) prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela⁴²³.

Trata-se de uma forma de combinar democracia representativa e democracia participativa que parte desde as comunidades de base alcançando as instâncias políticas de representação, na hipótese, o Legislativo municipal. O método apresenta vantagens quanto ao aprendizado social, envolvendo toda a comunidade na reflexão e discussão de seus problemas locais. Trata-se outrossim de um procedimento no qual a representação não é de natureza funcional ou corporativa, mas envolve a participação do cidadão enquanto tal. Naturalmente, porém, o orçamento participativo tem condições ótimas de operar no âmbito local, inviável seria estendê-lo à elaboração de um orçamento nacional.

Como se pode observar, não existe solução única para o problema da efetividade da participação social, nem para o da representatividade. Os mecanismos aqui apontados tem virtualidades e limites e devem ser aplicados conforme o contexto institucional e a natureza da questão política a ser enfrentada. O importante é salientar que a participação popular na

⁴²¹ FEDOZZI, Luciano. "Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual". In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.). Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 55-6.

⁴²² idem. p. 59-61.

⁴²³ idem. p. 63.

administração pública apenas faz sentido se para além da eficiência for incorporada a dimensão democrática. Nesse caso, é imprescindível a possibilidade de discussão e deliberação de questões efetivamente políticas e não meramente gerenciais. Por outro lado, a abordagem descentralizada e setorial deve ser complementada, ou melhor, deve resultar da politização de problemáticas globais que afetem a vida coletiva, a partir de cuja decisão com base no procedimento democrático participativo se estruture a rede setorial e local de prestação de bens públicos. Do contrário, a participação tende a ser mais técnica do que política, os participantes atuarão na qualidade de consumidores e não de cidadãos e, em suma, a participação se terá traduzido não na democratização e politização da esfera pública, mas, ao invés, na sua colonização pela racionalidade instrumental e pela ação estratégica dos subsistemas estatal e econômico.

3.5.3 O setor público não-estatal

Um dos carros-chefes da reforma do Estado consiste na transferência da responsabilidade pela prestação de serviços públicos para entidades sem fins lucrativos, vale dizer, organismos que nem pertencem à estrutura administrativa do Estado, nem podem, pela lógica com que operam e por seus objetivos, ser considerados como agentes econômicos de mercado. “Terceiro setor” ou “setor público não-estatal” é uma expressão vaga e ampla, que compreende toda uma série de distintas organizações que, sendo administradas e delas fazendo parte indivíduos privados, não se identificam com o mercado, e, perseguindo fins sociais, públicos ou corporativos de forma não lucrativa, encontram-se também fora do Estado. Dentro do conceito podem ser mencionadas as organizações não-governamentais, organizações comunitárias de base, cooperativas, associações de solidariedade, instituições de caridade e até mesmo grupos recreativos, sindicatos e clubes⁴²⁴. As designações, assim como a amplitude do termo variam geograficamente, conforme a história específica da cultura e do contexto político de cada lugar.

As elaborações teóricas sobre a existência de um terceiro setor surgiram a partir de análises progressistas acerca do Estado de Bem-Estar. Sob a mesma inspiração que levou à

⁴²⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. “Para uma reinvenção solidária e participativa no Estado”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et alii (Orgs.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 250-1.

redescoberta do conceito de sociedade civil, nas décadas de sessenta e setenta, o setor público não estatal também surgiu como uma tentativa de superar a dicotomia Estado-mercado. Trata-se de um espaço onde se podem descobrir formas alternativas de sociabilidade e solidariedade para além da solidariedade automática do Estado e suas formas padronizadas e tayloristas de prestação de serviços, onde a própria sociedade sem mediações burocráticas ou do mercado pode se organizar de forma autônoma e espontânea para satisfazer as suas necessidades. O terceiro setor surgiu, portanto, como uma crítica e uma tentativa de superação das formas burocráticas e massificadas de integração social típicas do *Welfare State*. No entanto, a partir também da década de setenta o neoliberalismo surgiu com um vigor impressionante em sua crítica do Estado de Bem-Estar, a partir do seu diagnóstico de crise fiscal e do intervencionismo econômico e social, postulando a devolução, pela privatização maciça dos serviços públicos e dos programas sociais, da coordenação da economia e da promoção da solidariedade social aos mecanismos de mercado, supostamente mais eficientes no gerenciamento de recursos.

Durante algum tempo o pensamento de esquerda ficou sem reação, ante o fato de que tanto ele quanto a direita voltavam suas críticas para o mesmo objeto: o Estado de Bem-Estar. Todavia, enquanto a esquerda criticava as formas burocráticas, padronizadas e massificadas da atuação estatal, em nome de formas de cooperação, solidariedade e participação mais desenvolvidas e espontâneas, o neoliberalismo criticava a burocracia e o intervencionismo em nome da eficiência econômica na medida em que eles distorcem as regras do mercado. Diante da possibilidade de retrocessos nos direitos sociais e incapazes de promover a defesa do modelo burocrático de administração pública e do modo de intervenção econômica mediante políticas públicas de redistribuição que ele próprio havia criticado, o pensamento progressista apegou-se à proposta do terceiro setor como uma espécie de solução de compromisso entre eficiência e equidade, onde supostamente se poderiam preservar as reivindicações emancipatórias, de participação política e construção de uma identidade coletiva a partir da própria sociedade além daqueles direitos humanos de terceira geração, direitos econômicos e sociais, agora colocados em cheque, questionando-se sua viabilidade. Por outro lado, a partir da década de noventa, o neoliberalismo, tendo atravessado o período mais agudo da crise econômica, vê-se diante da necessidade de, após ter desmantelado as estruturas do *Welfare State* da social-democracia, reconstruir a administração, num deslocamento teórico que vai da desconstrução à reconstrução da esfera pública. Nesse contexto, o neoliberalismo se apropriou

do discurso progressista acerca do setor público não-estatal para constitui-lo no espaço por excelência da prestação de serviços públicos. No entanto, ao contrário do pensamento progressista, no discurso neoclássico, o terceiro setor aparece como campo privilegiado para a atividade social não em virtude de suas potencialidades emancipatórias, mas por motivos de eficiência, eis que logra aliviar o Estado das demandas populares, do custo das políticas públicas de distribuição, ao mesmo tempo em que pode operar com maior autonomia e flexibilidade gerencial.

Na perspectiva de Boaventura de Sousa Santos, o terceiro setor surge não no contexto de uma superação das formas de solidariedade automática do Estado-Providência, em nome de outros valores, mas sim em face da crise desse Estado-Providência e em nome de seus próprios valores cujas conquistas foram ameaçadas pelo discurso desestatizante neoconservador. Não foi para avançar e sim para não retroceder que o terceiro setor emerge como solução na prestação de serviços públicos.

Esse contexto sugere que é grande o risco de o terceiro setor ser chamado a ressurgir, não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade — cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna —, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas dos setores progressistas obtidas no período anterior⁴²⁵.

É desse vazio ideológico provocado pela crise da social-democracia, por um lado, e pelo colapso dos regimes socialistas reais, por outro, que o terceiro setor emerge.

A nova governança articula o papel desempenhado pelo terceiro setor com a redefinição do papel do Estado e de suas relações com a sociedade. Segundo Bresser Pereira, é possível identificar na estrutura do Estado de Bem-Estar social-democrata quatro áreas de atuação: (1) o núcleo estratégico do Estado, compreendendo o governo, seus ministérios, sua equipe econômica; (2) as atividades exclusivas do Estado, compreendidas aquelas que envolvem seu poder de império, os poderes legislativo e judiciário, as atividades de fiscalização, a defesa interna e externa; (3) a prestação de serviços sociais e científicos, tais

⁴²⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. "Para uma reinvenção solidária e participativa no Estado". op. cit. p. 256.

como saúde, educação, previdência, assistência social, pesquisa etc; e (4) a produção de bens e serviços para o mercado, através de empresas estatais⁴²⁶.

Bresser Pereira defende que enquanto duas primeiras áreas de atuação constituem a própria razão de existir do Estado, e aquilo para que ele se encontra mais preparado, de sorte que constituem funções indelegáveis e devem ser mantidas sob o regime de monopólio estatal. A quarta área de atuação, a produção de bens e serviços para o mercado, deve ser deixada a cargo do mercado em virtude de sua superioridade notória na alocação e gestão de recursos quando o que está em jogo não é a distribuição nem transferência de renda e sim a troca de equivalentes. No tocante à terceira área de atuação, que compreende a prestação de serviços públicos e de direitos sociais, Bresser Pereira propõe a *publicização*, isto é, a transferência dessas funções para o setor público não-estatal, através de seu tecido associativo, financiado pelo Estado em troca do cumprimento de determinadas metas e indicadores de desempenho fixados em contratos de gestão⁴²⁷.

As virtualidades e dificuldades do terceiro setor para compatibilizar a eficiência na prestação de serviços com a politização e democratização do espaço público são diferentes das que se aplicam à participação social na administração, já que a administração pública é a outra forma de prestação de serviços. Com efeito, com relação às instituições do terceiro setor também devem se aplicar as regras constitutivas do procedimento democrático, vale dizer, a discussão, a deliberação, a transparência e a responsabilização. As regras da racionalidade comunicativa aplicam-se da mesma forma⁴²⁸.

O que convém salientar aqui são os problemas específicos que o terceiro setor pode enfrentar e que comprometem seu potencial democratizador. Em primeiro lugar, é necessário, como se disse acima, que as instituições do terceiro setor se orientem por lógicas e valores distintos tanto do Estado como do mercado. Para tanto, valores tais como humanidade, solidariedade, cooperação voluntária, integração social e identidade devem prevalecer sobre as considerações de eficiência gerencial e lucratividade típicas do setor privado. Somente uma gestão democrática e transparente, considerada como um fim em si mesma, tem potencial para repolitizar a esfera pública. Nos países capitalistas periféricos essa advertência deve ser reforçada na medida em o desenvolvimento do setor público não-estatal deve-se em boa parte

⁴²⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. "Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal". In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 30-2.

⁴²⁷ idem. p. 32.

⁴²⁸ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 171.

à iniciativa de países desenvolvidos, de agências internacionais e organizações não governamentais desses mesmos países, que promovem o financiamento e organizam instituições do terceiro setor em países mais pobres a fim de compensar a ausência do Estado e as insuficiências do mercado em prover serviços sociais e a pesquisa científica ou proteger o meio ambiente. É natural que o modo de funcionamento das organizações não governamentais de países em desenvolvimento seja determinado em alguma medida a partir de suas fontes financiadoras, que colocam condições aos seus donatários quanto à organização, à gerência e ao padrão de atuação. Disso decorre que tais organizações do terceiro setor prestam contas e são responsabilizados não perante a esfera pública onde atuam, e sim perante seus financiadores, os quais muitas vezes são outras organizações não governamentais, Estados ou até mesmo empresas privadas. Trata-se daquilo que Boaventura de Sousa Santos denomina de responsabilização ascendente. Como da satisfação dessas condições depende a continuidade do apoio financeiro, essa responsabilização ascendente pode ter um peso decisivo sobre as prioridades e os modos de atuação e organização interna da entidade. Opõe-se em relação à responsabilização ascendente a responsabilização descendente, que é aquela que considera as aspirações, prioridades e valores cultivados autonomamente pelos próprios membros da organização ou pela população atendida por ela⁴²⁹.

A colonização do terceiro setor pela burocracia estatal é outra ameaça sempre presente. Com efeito, as prioridades da reforma do Estado para uma governança eficiente e competitiva pode sobrepor-se à necessidade de democracia interna, participação e autonomia reflexiva das organizações não-governamentais. No modelo de administração pública gerencial, o Estado recruta parceiros na “sociedade civil” a fim de realizar tarefas relacionadas à prestação de serviços, comprometendo-se a financiar entidades do terceiro setor também em troca de condições negociadas entre as agências estatais e estas entidades. As condições impostas pela administração pública relacionam-se com a eficiência gerencial, sendo que a continuidade da parceria, vale dizer, do financiamento, condiciona-se ao cumprimento de metas e indicadores de desempenho fixados em acordos de programa. Observa-se aqui também uma modalidade de responsabilização ascendente. Apesar do Estado ser atualmente incapaz de exercer o monopólio sobre a regulação social e a prestação de serviços públicos, tal como acontecia no Estado de Bem-Estar social-democrático, ele permanece um protagonista privilegiado na coordenação das forças sociais, através não mais

⁴²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. “Para uma reinvenção solidária e participativa no Estado”. op. cit. p. 256-7.

da regulação direta, mas de uma meta-regulação, ou seja, através da seleção de seus novos parceiros no terceiro setor a quem ele está em posição de estipular condições⁴³⁰.

Portanto, a luta política tem por objetivos não apenas a democratização da regulação, isto é, a democratização interna das organizações não-governamentais, mas também a democratização da meta-regulação, ou seja, que a orientação política, os objetivos, os indicadores negociados pelo Estado sejam também construídos democrática e participativamente. Aqui se combinam a luta pelo fortalecimento de um terceiro setor independente tanto do mercado quanto do Estado com a luta pela democratização interna da burocracia. Segundo Boaventura de Sousa Santos “Só uma reforma simultânea do Estado e do terceiro setor, por via de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, pode garantir a eficácia do potencial democratizante de cada um deles ante os fascismos pluralistas que se pretendem apropriar do espaço público não-estatal”⁴³¹.

O projeto compreendido na politização e democratização da esfera pública desempenha, pois, uma dupla tarefa: a democratização do Estado-administração e a democratização do terceiro setor. O modelo de administração pública gerencial, ao criticar a modo de intervenção econômica e social do *Welfare State*, por um lado, e a forma burocrática de administrar o Estado, por outro, tomou em linha de consideração unicamente questões de eficiência do Estado e competitividade da economia nacional no mercado globalizado, deixando em aberto a questão acerca dos valores que sustentavam tanto a intervenção econômica quanto a burocracia, quais sejam, a equidade e a justiça social, e a probidade, publicidade, impessoalidade e neutralização do poder no interior da administração. A crítica gerencialista não investiga em que medida tais objetivos foram realizados e, se não foram, porque não foram. Com isso, o gerencialismo se dispensa de posicionar-se em relação a eles, deixando de expor-se também à crítica sobre como ele pretende lidar e realizar, melhor do que a burocracia e a social-democracia o fizeram, os valores da equidade, da democracia e da transparência. Para que a administração pública gerencial possa se fundar sobre bases democráticas a sua articulação com o terceiro setor não deve implicar funcionalização, considerando-o como um de seus órgãos descentralizados, mas deve respeitar a sua autonomia.

⁴³⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. “Para uma reinvenção solidária e participativa no Estado”. op. cit. p. 259-260.

⁴³¹ idem. p. 266.

O papel do terceiro setor não implica necessariamente a complementaridade entre um e outro e, muito menos, a substituição de um pelo outro. Dependendo do contexto político, essa articulação pode consistir mesmo na confrontação ou oposição [...], sobretudo quando visa forçar a abertura de espaços de democracia participativa em situações de democracia representativa de baixa intensidade [...]⁴³².

No mesmo sentido, Cunill Grau pondera que a possibilidade das relações envolvendo o Estado e o terceiro setor estabelecerem-se de maneira virtuosa radica no reconhecimento de sua independência recíproca. Quando o Estado pretende, através de canais institucionais, envolver as organizações não-governamentais em atividades tipicamente estatais, transferindo para tais organizações as suas próprias responsabilidades, isto traduz-se em colonização e burocratização do terceiro setor. O Estado pode delegar a prestação de serviços públicos mas jamais a responsabilidade pela efetivação de serviços sociais. As parcerias devem estabelecer-se sob o marco institucional do respeito e da preservação da mútua autonomia. A contribuição das organizações não-governamentais para o fortalecimento da esfera pública deriva do incentivo à participação e à auto-organização, do aprendizado social da cidadania, da construção de identidades coletivas e da promoção de integração social. O que a administração pública gerencial propõe é uma inversão de paradigma: em vez de o Estado prestar direitos sociais sob fiscalização da sociedade, da opinião pública, da esfera pública política, como tradicionalmente, pretende-se que organizações sociais prestem tais direitos sob fiscalização do Estado. Não é papel das organizações não-governamentais primariamente prestar serviços suprindo as omissões do poder público, mas sim estimular formas alternativas de solidariedade, participar na construção de um sentido de comunidade, forjar identidades sociais⁴³³.

Conclui-se, portanto, que o terceiro setor não está a salvo dos vícios atribuídos ao Estado nem constitui garantia absoluta de sua superação. Sua potencialidade para repolitizar a esfera pública sobre bases democráticas depende da preservação de sua autonomia contra a colonização pelas lógicas do lucro e da eficiência econômica.

⁴³² SANTOS, Boaventura de Sousa. "Para uma reinvenção solidária e participativa no Estado". op. cit. p. 268.

⁴³³ CUNILL GRAU, Nuria. op. cit. p. 173.

Considerações finais: tensões e interações entre governança eficiente e governabilidade democrática

O propósito do presente estudo consistiu em pontuar em linhas gerais algumas discussões teóricas e práticas acerca da reforma do Estado. Especificamente, se as reformas que visam tornar os governos e as administrações públicas mais eficientes podem ao mesmo tempo torná-los mais democráticos.

Como foi possível acompanhar, a análise partiu da contextualização da crise do Estado de Bem-Estar Social, aquele que mediante políticas públicas de transferência de renda e de prestação de serviços públicos correspondentes a direitos sociais, intervinha na ordem econômica e social a fim de corrigir as externalidades geradas espontaneamente pelo mercado em sua dinâmica. Conforme já se salientou, mais do que um mero fenômeno de expansão da burocracia e dos serviços públicos, o *Welfare State* traduziu um esforço de reconstrução econômica, política e ética. Do ponto de vista econômico, representou a superação dos dogmas liberais na auto-regulação do mercado, em favor da atuação anti-cíclica do Estado como um segundo mecanismo complementar e por vezes substitutivo de alocação de recursos, logrando assegurar o pleno emprego e serviços sociais que aliviam parcialmente o capital dos custos de sua própria reprodução e da reprodução da força de trabalho. No plano político, significou a ampliação da lógica democrática, que passa a extrair do pluralismo ideológico sua máxima fecundidade, em resposta à ameaça de regimes totalitários de direita e de esquerda, elevando as desigualdades econômicas e sociais de um plano meramente econômico para o plano político. A politização da economia nacional passou a pressionar o sistema político no sentido de constantemente lidar com seu próprio déficit de legitimidade. Por fim, do ponto de vista ético, o Estado de Bem-Estar traduziu o compromisso com os direitos sociais, a justiça distributiva e a cidadania.

A partir da década de setenta, começam a multiplicar-se as críticas ao Estado de Bem-Estar Social, tanto a partir da esquerda quanto da direita. Com efeito, os índices de crescimento econômico obtido nas décadas de cinquenta e sessenta não puderam mais ser reproduzidos. O modelo de intervenção do Estado na sociedade começa a apresentar sinais de esgotamento. Aquilo que uma vez foi considerada a suprema criação do capitalismo

organizado e maduro estava no limite das suas possibilidades e pedia com urgência sua própria superação.

O neoliberalismo promoveu sem dúvida a mais devastadora críticas às estruturas intervencionistas e redistribuidoras do Estado de Bem-Estar: a crise que acomete as políticas públicas de redistribuição decorrem de uma concepção perversa e falida de Estado. Embora o mercado não seja efetivamente perfeito, não faz o menor sentido a tentativa de corrigi-lo ao modo político, substituindo uma racionalidade impessoal do sistema econômico, que funciona independentemente de seus atores, pela racionalidade tecnocrática ou, pior ainda, por opções políticas guiadas a maior parte das vezes por interesses privados que influenciam os governos. Longe de aperfeiçoar o mercado, a intervenção política gera incerteza e distorce a informação sobre oportunidades. Não corrige os seus defeitos e compromete os seus méritos. Assim, a solução seria a devolução da coordenação econômica aos mecanismos de mercado, o qual, mesmo não sendo perfeito, é capaz de alocar recursos com mais eficiência que o Estado. Por outro lado, o pensamento progressista também dirigiu críticas ao padrão estandardizado e massificado de atuação do Estado, que é incapaz de responder a demandas que não possam ser traduzidas em valor econômico. A crise em que se encontra residiria na sua incapacidade de lidar com a complexidade e variedade das gramáticas de vida, irredutíveis a classes sociais e cujas aspirações não podem ser satisfeitas através de compensações econômicas. Por outro lado, a intervenção estatal no sentido de prevenir todas as formas de risco social desfuncionalizou as instituições geradoras de solidariedade, entre elas a família. O Estado de Bem-Estar estatizou a solidariedade, ao mesmo tempo em que promoveu e irresponsabilidade coletiva.

Embora a crítica ao Estado de Bem-Estar se originasse de ambos os lados do espectro político, a polaridade ideológica — que se manifesta na diferença de fundamento das respectivas críticas — manteve a tensão entre a eficiência econômica e a preservação dos direitos fundamentais na agenda política. A partir dos anos noventa, deslocamentos teóricos no interior da teoria neoliberal apontam para a necessidade de reconstrução do Estado, tomando-o como parte da solução para a crise e não mais unicamente como problema. O eixo deslocou da desconstrução para a reconstrução; daquilo que o Estado não pode fazer para aquilo que ele deve fazer e o modo de fazê-lo.

Uma vez contextualizado o ambiente político em que se estabeleceu o debate sobre uma nova governança, isto é, novas funções para os governos e novos instrumentos jurídico-

administrativos para desempenhá-las, tratou-se de apresentar e discutir sucintamente alguns dos seus aspectos fundamentais.

A “Nova Administração Pública” pretende dotar os Estados nacionais de uma governança eficiente a fim de fazer frente à crise fiscal e adaptar as formas de intervenção econômica e social à nova fase do capitalismo, marcada pela competitividade sistêmica em escala global. Como se disse, a reflexão acerca do papel a ser desempenhado pelo Estado e pela administração pública atravessou um primeiro momento de desconstrução, sob influência do denominado “Consenso de Washington”. As recomendações consistiam na redução no volume de intervenção e da burocracia e em ajustes estruturais mais ou menos severos visando a disciplina, a austeridade orçamentária, o controle do déficit público e da inflação e a estabilidade monetária e cambial. No horizonte de tais recomendações está a percepção do Estado como um mal que se deve tanto quanto possível neutralizar. Posteriormente, em face da superação da fase mais aguda da crise fiscal e, em contrapartida, do aumento dramático da desigualdade e exclusão social, miséria e desemprego, a nova governança pós-consenso se viu obrigada a abandonar a idéia de Estado mínimo e passou a se preocupar efetivamente com as condições para uma intervenção eficiente.

Ao contrário do Estado de Bem-Estar da velha social-democracia, cujo padrão de intervenção econômica e social baseava-se na produção direta de bens e serviços para o mercado por empresas ou órgãos públicos, a nova governança aposta na formulação de normas reguladoras dos diversos mercados segundo suas características, corrigindo suas falhas, com vistas à construção de um desenho institucional que propicie uma rede de estímulos eficazes ao comportamento produtivo e socialmente benéfico pelos seus agentes. O papel dos governos e das administrações públicas já não é o de transferir renda de forma direta, nem tampouco proteger de forma paternalista a economia nacional. No contexto de um mercado globalizado e progressivamente competitivo, cumpre ao Estado o papel de agente catalisador das forças produtivas, desenvolvendo políticas de incentivo à produção, à inovação tecnológica, à exportação. Uma governança eficiente relaciona-se com a capacidade do Estado fazer inserir a economia nacional no mercado global em condições de competitividade. Nesse contexto, como restou evidente no decorrer do trabalho, as noções de soberania e de autonomia dos governos ganharam uma nova dimensão: dizem respeito não tanto à capacidade do Estado proteger defensivamente sua economia, mas sim de estimulá-las e inseri-las, de forma ofensiva. As políticas públicas de transferência direta de renda a grupos

hipossuficientes são progressivamente substituídas pela formulação de um marco institucional catalisador das forças produtivas nacionais, logrando inserir sua economia no mercado internacional globalizado em condições de competir.

Assim, instrumentos políticos e administrativos tais como flexibilização das rotinas burocráticas, autonomia organizacional, incentivo à inovação, descentralização, gestão por resultados, administração voltada para o cliente, negociação de metas e índices de desempenho entre as agências estatais e utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos foram desenvolvidos a fim de dotar esse Estado facilitador e competitivo de uma nova governança para bem desempenhar sua função regulatória. Do ponto de vista teórico, a nova governança busca no neoinstitucionalismo econômico, na teoria da escolha racional e ainda da abordagem do agente/principal os elementos que lhe permitam solucionar questões de desenho institucional.

Com efeito, observou-se que todas as questões de governança envolvem problemas de desenho institucional, de sorte a proporcionar aos agentes públicos e privados, individuais e coletivos, os estímulos adequados, na forma de oportunidades, a fim de que eles se comportem de maneira coletivamente construtiva. Eis o sentido da eficiência governamental. Todo esse arcabouço, ao mesmo tempo teórico-conceitual e prático, orbita em torno da necessidade de tornar os governos e as administrações públicas mais *eficientes*, isto é, que realizem mais com menos recursos, que prestem serviços com mais qualidade, definida esta preferencialmente em relação à satisfação do público usuário, ou *cliente*.

Todavia, o plano de reconstrução do Estado vai além de um imperativo de eficiência. A reconstrução do Estado compreende uma dimensão de governabilidade. Isso significa que não apenas os instrumentos jurídico-administrativos serão revistos com o fito de proporcionar uma intervenção eficiente, mas que também será repensado o modelo de relações entre o Estado e a sociedade. As dimensões da governança eficiente e da governabilidade democrática não são apenas reciprocamente complementares, mas também mutuamente implicantes. Isso significa que relações mais democráticas, transparentes e participativas entre o governo e os cidadãos, como entre a administração e o administrado, são requisitos para a eficiência das políticas públicas. Com efeito, a “Nova Administração Pública Gerencial” tem consciência de que decisões tecnocráticas elaboradas a partir de órgãos estatais insulados e refratários à intervenção política não só prejudicam o desenvolvimento de instituições democráticas como também freqüentemente erram o alvo, intervindo de forma ineficiente e

com alto custo. A eficiência administrativa passa, portanto, pela garantia de sustentabilidade política, pelo apoio dos grupos afetados pela atuação administrativa, assegurada na participação e controle social. Trata-se também de reconstruir a esfera pública, de fortalecer a sociedade civil, sua capacidade de autogestão; ao mesmo tempo, de superar o insulamento burocrático, de combater a falta de responsabilidade política e administrativa pela má formulação ou implementação de estratégias, e de prevenir a captura dos governos por interesses corporativos e a privatização do espaço público.

O esforço do presente estudo dirigiu-se no sentido de evidenciar que os objetivos de eficiência e de democratização não são imediatamente conciliáveis, registrando-se, muito ao contrário, uma tensão entre eles. Aliás, a persistência de dicotomias como governança e governabilidade, política e administração, dá bem conta das dificuldades no caminho. Dificuldades que são ainda maiores na medida em que a eficiência é definida em termos exclusivamente econômicos, enquanto economia de meios. Se em vez de economia se tratasse de *eficácia*, talvez a reflexão conduzisse a um outro caminho, com outras conclusões.

As dificuldades de se repensar a esfera pública, a fim de repolitizá-la sobre bases democráticas — é a única base possível para a política em sentido forte — passa pelas dificuldades de se definir democracia. Entre as várias possibilidades de significação, possibilidades infinitamente ricas e variadas que não puderam ser esgotadas nem sequer esboçadas nos limites deste estudo, optou-se pela sua dimensão procedimental, em vez de seu ideal igualitário, ao estilo de Rousseau. Nesse sentido, uma definição mínima de democracia pode ser formulado a partir de Bobbio como aquele procedimento de tomada de decisões coletivas que permite e facilita a ampla participação dos interessados em que vigora a regra da maioria. Embora formal, esta definição estabelece um marco a partir do qual se pode refletir sobre um outro problema, o da *democratização*. Por democratização deve-se entender aqui aquele processo que conduz o procedimento democrático de suas condições mínimas, de seu momento formal, até a plena realização de seus princípios de igualdade de participação, liberdade, espírito público, discussão e deliberação segundo uma ética centrada no discurso racional. Cumpre salientar que no outro extremo do processo de democratização encontra-se um tipo ideal de democracia, em face do qual as democracias empíricas denunciam uma irreduzível margem de ilegitimidade.

É nesse contexto que se deve compreender as tensões que se armam entre a busca da eficiência e esforço de democratização da esfera pública, incluindo aí o Estado-administração.

A democratização passa pela abertura radical da agenda política à tematizações de questões envolvendo o interesse coletivo, e pela discussão de tais temas segundo o estatuto da persuasão racional, através de argumentos, num ambiente tanto quanto possível neutro em relação ao poder e emancipado em relação à dominação, de modo a realizar substancialmente os princípios de igualdade de participação e liberdade de expressão, associação e reunião. Além da abertura temática, uma esfera pública deve ser permanentemente inclusiva de novos sujeitos, com a única condição destes aceitarem as regras procedimentais da racionalidade comunicativa. Além disso, à possibilidade de discussão deve se seguir necessariamente a possibilidade de deliberação pelos sujeitos participantes dos temas discutidos; com efeito, a democracia realiza-se não na mera consulta, mas na possibilidade efetiva dos cidadãos decidirem questões políticas.

Desse modo, qualquer proposta de governança eficiente que pretenda ser também democrática, seja na forma de administração participativa na formulação ou implementação de políticas públicas, seja na forma de parcerias com entes do terceiro setor para prestar serviços públicos, deve tomar em linha de conta estes requisitos. A funcionalização da participação popular aos interesses da administração, compreendidas na perspectiva do administrado “cliente” ou “consumidor”, cuja participação é meramente consultiva ou opinativa à vista de opções formuladas pela própria administração, não abre possibilidades de politização e democratização da esfera pública em seu conjunto, em virtude da ausência de debate e deliberação. Do mesmo modo, a participação direcionada para aspectos gerenciais visando aproveitar a experiência ou o conhecimento específico dos usuários de um serviço ou de pessoas afetadas por políticas públicas, também não se traduz em administração mais participativa ou democrática. Ainda, a participação praticada exclusivamente no âmbito de políticas setoriais e descentralizadas também não conduz muito longe, no que tange à transformação das relações entre o Estado e a sociedade. Por fim, o mesmo ocorre quando o terceiro setor, em vez de receber o estímulo do Estado e o respeito a sua autonomia, é utilizado pela administração para se eximir de suas responsabilidades para com os direitos fundamentais. Pelo contrário, procurou-se aqui demonstrar que tais iniciativas significam mais a colonização da esfera pública política pela estrutura burocrática da administração.

Para que iniciativas de participação popular e de controle social na administração pública possam traduzir-se em democratização é mister que os cidadãos sejam chamados à participar *como tais*, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de

interesses corporativos. Além disso, a participação não deve ser meramente consultiva, à maneira de uma pesquisa de mercado, nem focada em questões técnicas ou gerenciais, senão que deve compreender a possibilidade de discutir e deliberar sobre questões políticas. Nesse sentido, a participação deve se desenvolver em todos os níveis, desde a formulação das estratégias mais gerais de atuação do Estado — compreendidas num projeto reflexivo de relações Estado-sociedade e de desenvolvimento econômico, social e humano — até as políticas setoriais e locais encarregadas de sua implementação.

Naturalmente, os desafios colocados pelo imperativo de democratização são imensos e não serão solucionados no contexto deste estudo. O que é importante salientar é que a compatibilidade de uma governança eficiente e de uma governabilidade democrática, não só não é auto-evidente e automática, como comporta riscos e percalços. Risco especificamente de colonização da esfera pública política pelas lógicas sistêmicas ora do Estado, ora do mercado, contra o qual é preciso eterna vigília. Atentos aos requisitos de uma esfera pública democrática e prevenidos contra o risco de colonização e de funcionalização da participação pública, novos instrumentos tentam incorporar a discussão, a deliberação sobre temas políticos de forma representativa e aberta, alguns dos quais foram aqui mencionados. Tratam-se de iniciativas que, com sucesso relativo e em graus diversos, assimilaram as necessidades de repolitizar a esfera pública.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações”. In: Revista do serviço público. ano 50, n. 2, abr/jun de 1999. p. 19 a 49.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. Trad. de Carolina Andrade. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado. 3ª ed. Lisboa: Editorial Presença, s/d.

ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. Trad. de Luís Fernandes e Emir Sader. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9 a 23.

ARAUJO, Jose A. Estevez. “La crisis del principio de legalidad: la imagen juridico-formal y la realidad material del funcionamiento de la administración”. In: Anuário de Filosofia del Derecho. tomo VII. Madrid, 1990. p. 107 a 130.

ARATO, Andrew e COHEN, Jean. “Sociedade civil e teoria social”. In: AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p.147 a 182.

ARENDT, Hannah. A condição humana. Trad. de Roberto Raposo. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

_____. O que é política?. Trad. de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. “Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas”. In: BIB, n. 39, 1º semestre de 1995. p. 3-40.

AVRITZER, Leonardo. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

_____. “Sociedade civil: além da dicotomia Estado-Mercado”. In: AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 23 a 40.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política social no capitalismo tardio. São Paulo: Cortez, 1998.

BENHABIB, Seyla. “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas”. In: CALHOUN, Craig (editor). Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 73 a 98.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. O conceito de sociedade civil. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 2ª ed. Rio de Janeiro: GRAAL, 1987.

BOBBIO, Norberto e BOVERO, Michelangelo. Sociedade e Estado na filosofia política moderna. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 3 ed., 2 tiragem, rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Ciência Política. 10ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. Trad. de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRITISH COUNCIL. Public sector reform in Britain. <http://www.britcoun.Org>.

CADEMARTORI, Sérgio. Estado de Direito e legitimidade: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

CALHOUN, Craig. “Introduction: Habermas and the public sphere”. *In*: CALHOUN, Craig. Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 1 a 48.

CAMARGO, Aspásia. “O novo pacto federativo”. *In*: Revista do serviço público. ano 45, vol 118, jan/jul de 1994. p. 87 a 94.

CARVALHO, Wagner. “A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*”. *In*: Revista do serviço público. ano 48, n. 3, set./dez. de 1997. p. 5 a 36.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente”. *In*: DADOS – Revista de Ciências Sociais. vol. 40, n. 3, 1997. p. 335 a 376.

CAVALCANTI, Bianor Scelza e OTERO, Roberto Bevilacqua. Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano. Texto de discussão. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

CHÂTELET, François e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. As concepções políticas do século XX: história do pensamento político. Trad. de Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

CLARKE, Simon. “Crise do fordismo ou crise da social-democracia”. Trad. de Isa Mara Lando. *In: Lua nova: revista de cultura e política*. n. 24, setembro de 1991. p. 117 a 150.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. Civil society and political theory. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. “O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado”. *In: Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, n. 44, 1998, p. 5-26.

COTTA, Tereza Cristina. “Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto”. *In: Revista do serviço público*. ano 49, n. 2, abr./jun. de 1998. p. 105 a 126.

CROZIER, Michel. Estado modesto, Estado moderno: estratégia para uma outra mudança. Trad. de J. M. Vilar de Queiroz. Brasília: FUNCEP, 1989.

CUNILL GRAU, Nuria. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Trad. de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 1998.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”. *In: Revista do serviço público*. ano 47, vol. 120, mai/ago de 1996. p. 5 a 22.

DOWBOR, Ladislau. “Governabilidade e descentralização”. In: Revista do serviço público. ano 45, vol 118, jan/jul de 1994. p. 95 a 118.

DRAIBE, Sônia M. “As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas”. In: Revista da USP – Dossiê Neoliberalismo. n.17, março/abril/maio de 1993. p. 86 a 101.

DRAIBE, Sônia M. e HENRIQUE, Wilnês. “*Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 6, vol 3, fev. de 1988. p. 53 a 78.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. “As três economias políticas do *Welfare State*”. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. In: Lua nova: revista de cultura e política. n. 24, setembro de 1991. p. 85 a 116.

———. “O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial”. Trad. de Simone Rossi Pugin. In: Lua nova: revista de cultura e política. n. 35, 1995. p. 73 a 111.

FEDELE, Marcello. As administrações públicas. Trad. de Emídio Santanche. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999.

FEDOZZI, Luciano. “Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual”. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (Orgs.). Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 37 a 82.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Do processo legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FINOT, Ivan. “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina”. In: Revista del CLAD – Reforma y Democracia. n. 15, outubro de 1999.

———. “Descentralización en América Latina: ¿como conciliar eficiencia con equidad?”. In: Revista del Clad – Reforma y Democracia. n. 10, fevereiro de 1998.

FISCHER, Tânia. “Poder local: um tema em análise”. In: Revista de Administração Pública. n. 26, out./dez. de 1992. p. 105 a 127.

FOUCAULT, Michel. A verdade e as formas jurídicas. São Paulo: NAU Ed., 1996.

FRASER, Nancy. “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”. In: CALHOUN, Craig. Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 109 a 142.

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. “A implementação do *Government Performance and Results Act* na administração pública dos EUA”. In: Revista do serviço público. ano 50, n. 3, jul./set. de 1999. p. 93 a 122.

FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. Trad. de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

GLADE, William. “A Complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina”. Trad. de Carolina Andrade. In: BRESSER BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 123 a 140.

GOULART, Flávio A. de Andrade e CUNHA, Rosani Evangelista da. “Da burocracia à *ad hoc*racia”. In: Revista do serviço público. Ano 50, n. 3, jul/set de 1999. p. 57 a 72.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Crise de legitimação no capitalismo tardio. Trad. de Valmireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.

_____. “Further reflexions on the public sphere”. In: CALHOUN, Craig (editor). Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 421 a 461.

- HALDENWANG, Christian von. “Descentralización y democracia local”. *In:*
- HENGSTENBERG, Peter, KOHUT, Karl e MAIHOLD, Günter (Orgs.). Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad. Caracas (VE): Editorial Nueva Sociedad, 1999. p. 371 a 384.
- HAYEK, Friedrich A. Os caminhos da servidão. 2. ed. São Paulo: Globo, 1977.
- HOHENDAHL, Peter Uwe. “The public sphere: models and boundaries”. *In:* CALHOUN, Craig (editor). Habermas and the public sphere. Massachusetts: The MIT Press, 1999. p. 99 a 108.
- JENKINS, Kate. “A reforma do serviço público no Reino Unido”. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 201 a 214.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LAURELL, Asa Cristina. “Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina”. Trad. de Gabriel Cohn. *In:* Lua nova: revista de cultura e política. n. 45, 1998. p. 187 a 204.
- LECHNER, Norbert. “Reforma do Estado e condução política”. *In:* Lua Nova – Revista de Cultura e Política. n. 37, 1996. p. 33 a 56.
- LIMA, Sheyla Maria Lemos. “O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas”. *In:* Revista de Administração pública. vol. 30, n. 5, set./out. de 1996. p. 101 a 135.
- MACEDO, Marcelo Hernandez e ALVES, Andrea Moraes. “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido”. *In:* Revista do serviço público. ano 48, n. 3, set./dez. de 1997. p. 63 a 84.

MAJONE, Giandomenico. “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências da mudanças no modo de governança. *In: Revista do serviço público*. ano 50, n. 1, jan/mar de 1999. p. 5 a 36.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Coordenação gerencial na administração pública”. *In: Revista de Direito Administrativo*. vol. 214, out./dez. de 1998. p. 35 a 53.
———. Mutações no Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NAVARRO, Vicente. “Welfare e ‘keynesianismo militarista’ na era Reagan”. Trad. de Isa Mara Lando. *In: Lua Nova: Revista de Ciência e Política*. n. 24, setembro de 1991. p. 189 a 210.

O’DONNELL, Guillermo. “Democracia delegativa?”. *In: Novos Estudos – CEBRAP*, n. 31, 1991. p. 25 a 40.

———. “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”. *In: Novos Estudos – Cebrap*, n. 51, julho de 1998. p. 37 a 60.

———. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *In: Lua nova: revista de cultura e política*. n. 44, 1998. p. 27 a 54.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Trad. de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

POLLITT, Christopher. “A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho”. *In: Revista do serviço público*. ano 50, n. 4, out./dez. de 1999. p. 47 a 82.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Trad. de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRATS I CATALÁ, Joan. “Direito e gerenciamento nas administrações públicas”. *In: Revista do serviço público*. ano 47, vol 120, n. 2, mai/ago de 1996. p. 23 a 46.

PRZEWORSKI, Adam. Estado e economia no capitalismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

———. Capitalismo e social-democracia. Trad. de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

———. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”. *In:*

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

———. “O Estado e o cidadão”. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et ali. (Orgs.) Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 325 a 359.

RAMOS, Marcelo de Matos. “Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os aparelhos do Estado”. *In:* PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia. Administração pública gerencial. a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. da UnB, 1999. p. 197 a 220.

REILLY, Charles. “Redistribuição de direitos e responsabilidades: cidadania e capital social”. *In:* BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 407 a 452.

REZENDE, Flávio da Cunha. “Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*”. *In:* Revista do serviço público. ano 49, n. 1, jan./mar. de 1998. p. 93 a 140.

RICHARDSON, Ruth. "As reformas do setor público da Nova Zelândia". In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 215 a 236.

ROSANVALLON, Pierre. A crise do Estado-providência. Trad. de Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

RUIN, Olof. "O desenvolvimento do modelo sueco". Trad. de Letizio Mariconda e Pablo Rubén Mariconda. In: Lua nova: revista de cultura e política. n. 24, setembro de 1991. p. 211 a 226.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O social e o político na transição pós-moderna. In: Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. "Para uma reinvenção solidária e participativa no Estado". In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos et ali (Orgs.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 243 a 271.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado? Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 12^a ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SOUZA E SILVA, Carlos Eduardo de. "Contratos de gestão nas empresas estatais: estruturas, problemas e acompanhamento". In: Revista de Administração Pública. vol 29, n. 4, out./dez. de 1995. p. 60 a 73.

STIGLITZ, Joseph E. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington”. *In: Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 12, out de 1998.

STUART MILL, John. Considerações sobre o governo representativo. Trad. de Manoel Inocêncio de L. Santos Jr. Brasília: Editora da UnB, 1981.

TAYLOR-GOOBY, Peter. “Welfare, hierarquia e a ‘nova direita’ na era Thatcher”. Trad. de Isa Mara Lando. *In: Lua Nova: Revista de Ciência e Política*. n. 24, setembro de 1991. p. 165 a 187.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América. Trad. de Neil ribeiro da Silva. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

TOURAINÉ, Alain. O que é democracia? Trad. de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

VACCA, Giuseppe. “Estado e mercado, público e privado”. Trad. de Nércia Justum. *In: Lua nova: revista de cultura e política*. n. 24, setembro de 1991. p. 151 a 164.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. “Alguns argumentos sobre reformas para o mercado”. *In: Lua nova: revista de cultura e política*. n. 45, 1998. p. 5 a 28.

VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILAS, Carlos M. “¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”. *In: Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n. 18, out de 2000.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. vol 2. Trad. de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora da UnB, 1999.

WERLE, Denilson Luís. Sociedade civil, mercado político e fundamentos da normatividade: teoria da sociedade civil de Cohen e Arato e teoria da escolha racional. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1998.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Omega, 1994.

WORLD BANK. World Development Report: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press, 1997.