

## ***Reforma do Estado e Governabilidade Democrática***

Instituto de Investigaciones Sociales  
Universidade Nacional Autônoma do México

Cidade do México (México), 8 de junho de 2005.

É para mim motivo de grande satisfação pessoal poder participar deste evento na Universidade Nacional Autônoma do México, evento que marca, na verdade, uma homenagem a Alain Touraine.

Touraine, amigo pessoal de longa data, é um grande pensador de questões que sempre permanecem na ordem do dia, tais como a da democracia, de seus dilemas, de suas crises, de sua constante necessidade de atualização e adaptação a um mundo que não cessa de transformar-se. Por outro lado, dentro da Academia, Touraine é dos raros nomes de expressão mundial que sempre se preocupou com a América Latina, nossa região, sobre cujo panorama lança um olhar que, sem deixar de ser compreensivo, é severo, com o rigor que se espera de um acadêmico diante de uma realidade em que há muito a aperfeiçoar e a desenvolver.

Havia planejado falar, nesta tarde, sobre a obra de Alain Touraine e de sua imensa contribuição ao desenvolvimento da sociologia na América Latina. Mas preferiu ele próprio, o homenageado, que falássemos não sobre o passado, nem sobre ele ou sobre seu legado acadêmico, e sim que fizéssemos uma reflexão sobre o presente e o futuro da democracia na região.

Mais especificamente, pediram-me os organizadores do seminário que eu fizesse algumas considerações sobre o tema da “Reforma do Estado e a Governabilidade Democrática”.

Trata-se de tema vasto, complexo, que está longe de prestar-se a fórmulas acabadas ou a receitas de aplicação universal.

O conceito de reforma do Estado está normalmente associado, na América Latina, ao plano econômico, às profundas mudanças que a maior parte dos países da região tiveram de implementar a partir dos anos 80, mas em ritmo mais acelerado na década de 90, para que seus aparelhos de Estado pudessem ajustar-se ao visível esgotamento das estratégias de desenvolvimento baseadas em modelos fechados, autárquicos, de substituição de importações e com forte presença e intervenção estatal na produção de bens e serviços.

Ficara claro, nos anos 80, anos que marcaram o fim da Guerra Fria e a ascensão, no Ocidente, de lideranças de orientação fortemente liberal na economia, como Ronald Reagan e Margaret Thatcher, que havia chegado uma nova ordem econômica internacional, e esta ordem não era aquela “mais justa”

sonhada pelos países em desenvolvimento dentro da ótica Norte-Sul, nas décadas de 60 e 70.

A ordem econômica que se impunha gradualmente se enquadrava na lógica implacável da globalização dos fluxos de comércio, investimentos e capitais. A globalização não estava na mesa de negociações, nunca se prestou, senão de forma fragmentada, ao jogo clássico das negociações internacionais entre governos. Seus principais agentes são os mercados, nos movimentos de capitais, e as grandes corporações, nos fluxos de investimentos e de comércio. Quem ficasse de fora destes fluxos estaria condenado a perder o bonde da História.

Era tempo de fazer a chamada “lição de casa”. E os países da América Latina responderam de diferentes formas, em função de suas capacidades, de suas condições internas, de suas dimensões, de seu estágio de desenvolvimento, aos desafios da reforma do Estado que pediam modelos econômicos agora voltados para integrar os países da região nos fluxos globais de investimentos e de capitais.

Quase todos, praticamente sem exceção, cumpriram uma vasta agenda de reformas que incluíram os seguintes pontos:

Em primeiro lugar, promoveu-se a abertura da economia aos fluxos de comércio e de investimentos. Ao longo de sucessivas Rodadas de Negociação de Comércio, em especial da Rodada Uruguai, que foi concluída em 1994, bem como de esforços de integração regional como o NAFTA e o Mercosul, diminuiu o grau relativo de proteção tarifária e não-tarifária nas economias latino-americanas.

As indústrias locais tiveram, portanto, de adaptar-se à concorrência externa nos últimos dez ou quinze anos, num esforço de aumentar a produtividade que se traduzia, de um lado, na incorporação aos processos produtivos de maiores índices de tecnologia aplicada e, de outro, em uma maior capacitação da mão-de-obra. Neste processo, que também se estendeu, em boa medida, ao setor de serviços, foi-se estreitando o espaço para a mão-de-obra desqualificada e barata. Muitos ficaram sem emprego, sua absorção no setor moderno da economia tornou-se quase inviável, aumentando-se, em consequência, o nível de marginalidade, informalidade e dualidade nas economias latino-americanas. Em contrapartida, as empresas que sobreviveram ao choque de competitividade se expandiram e em alguns casos passaram a poder competir em nível mundial.

Um segundo ponto da agenda de reformas foi a privatização em larga escala. Durante todo o pós-Guerra, acreditou-se que, pela insuficiência de capitais privados na região, cabia ao Estado o papel de indutor do desenvolvimento econômico, se necessário, pela participação direta na produção. Brasil e México, as duas maiores economias da região, foram casos clássicos de uma forte presença do Estado no setor produtivo e mesmo no setor de serviços, nos bancos, por exemplo, ou ainda nas telecomunicações.

O Estado provou-se incapaz de acompanhar as necessidades de modernização do setor produtivo da economia nos anos 80 e 90. De um lado, porque o Estado, sobretudo depois da crise da dívida externa, já não dispunha dos recursos necessários para investimentos em tecnologia e em processos de gestão

modernos, condenando as empresas estatais a uma defasagem crescente. Por outro, a necessidade de manter as contas públicas em ordem, ponto sobre o qual falarei adiante, forçava os Estados a cortar a hemorragia de recursos canalizados para as estatais, que, em vários casos, representavam ativos interessantes cuja venda poderia, ao contrário, angariar, em vez de drenar, recursos para os cofres públicos.

Houve muitas críticas à maneira como a privatização foi conduzida em diferentes países da América Latina, passando daquelas de natureza ideológica, esperadas, de certa forma, às que tinham mais a ver com a lisura e transparência do processo. Outro tipo de crítica estava relacionado ao fato de que, em alguns casos, o monopólio estatal fora substituído por um monopólio privado, ainda que temporário, com liberdade de preços de bens e tarifas. No caso do Brasil, cercamo-nos de todo o tipo de cuidado para que houvesse concorrência nos leilões de privatização e para que, uma vez privatizadas, as empresas tivessem suas atividades balizadas por agências regulatórias que se encarregassem de determinar preços não abusivos e de assegurar a concorrência.

De qualquer modo, não tenho dúvidas de que a privatização foi necessária e que permitiu à população que tivesse acesso a bens e serviços mais acessíveis e de melhor qualidade em áreas tais como telecomunicações. Pergunto-me se hoje seria possível aos brasileiros e mexicanos usar com tanta freqüência a telefonia móvel e a Internet se ainda estivéssemos no tempo das estatais de comunicações.

Um terceiro ponto importante da agenda de reformas prendia-se ao ajuste das contas públicas, o que levou os Estados da região, por diferentes caminhos, a buscarem o equilíbrio via aumento de receitas e diminuição de gastos, com resultados diversos segundo o País.

Creio que a maior consequência positiva desta procura permanente e necessária do equilíbrio fiscal foi a de o Estado reorientar sua atuação para as áreas em que ele é insubstituível, concentrando seus recursos escassos na prestação de serviços essenciais à população em educação, saúde, habitação, saneamento e outros. Não havia, no caso do Brasil, porque o Estado produzir aço e minério de ferro, serviços de telefonia e distribuição de energia elétrica, para ficar apenas em alguns exemplos. Mas havia sim que melhorar e muito a capacidade de atuação social do Estado na prestação dos serviços em que ele poderia e deveria atuar como equalizador de oportunidades.

A reforma do Estado, mesmo quando restrita apenas ao plano econômico, ainda está incompleta, é trabalho em andamento e em constante aperfeiçoamento. Avançou à custa de muita resistência, de interesses corporativistas incrustados no aparelho de Estado, de interesses políticos que se alimentavam de nomeações de cargos e de possibilidades de ganhos escusos dentro das empresas estatais.

Muitos viram neste movimento de enxugamento e reorientação da atuação do Estado a busca, ideologicamente motivada, de um “Estado mínimo” de inspiração liberal, ou melhor, “neo-liberal”, como alguns passaram a adjetivar os que promoveram a reforma do Estado, imposta, segundo diziam, pelo “Consenso de Washington”.

Houve mais de espírito lúcido e realista do que de viés ideológico na implementação desta agenda de reformas que, repito, praticamente todos os países latino-americanos levaram adiante nos últimos dez ou quinze anos e continuam a fazê-lo ainda hoje, simplesmente porque é o caminho, goste-se ou não, para que nossos países tenham possibilidade de integrar-se na economia mundial com alguma chance de êxito.

O resultado da reforma é, sim, em geral, um Estado menor, porém mais eficiente em sua atuação, qualitativamente melhor equipado, atuando para que os agentes econômicos possam ter liberdade, num ambiente de concorrência, além de previsibilidade dentro de marcos regulatórios claros. E canalizando sua intervenção direta na prestação de serviços essenciais com o objetivo de melhorar as condições de desenvolvimento humano da população.

É certo que, mesmo havendo implementado esta agenda de reforma do Estado, alguns países da América Latina tinham melhores possibilidades do que outros para tirar partido da globalização e atrair maiores fluxos de investimento e de capitais. Desde o início foram desiguais, independentemente das reformas que fizeram, os pontos de partida dos países da região, e são também, portanto, distintos os pontos de chegada.

As grandes economias da região, como México, Brasil e, de alguma forma, também o Chile, souberam e puderam, feitas as reformas, tirar do impacto da globalização resultados positivos, atraindo enormes investimentos, posicionando-se como economias modernas, aumentando suas exportações, gerando empresas com capacidade de investimento no exterior. Outras de porte médio ficaram a meio caminho, mas podem ainda integrar-se melhor na economia mundial. Outras, menores ou mais atrasadas, perderam com a globalização, sobretudo na América do Sul, já que os países da América Central encontraram condições de acesso privilegiado ao mercado dos EUA e assim brechas para seus produtos de exportação.

Está nesta repartição desigual dos frutos da globalização a origem da insatisfação e frustração em muitos países da América Latina com as reformas econômicas, num movimento político de contra-fluxo em que muitos vêem, a meu juízo de forma apressada e incorreta, uma volta da “esquerda” ao poder em diversos países da região. Não creio que esta avaliação seja inteiramente válida.

Em primeiro lugar, porque os chamados “governos de esquerda” da América Latina não estão questionando as reformas econômicas implementadas antes de sua chegada ao poder. As políticas e modelos econômicos permanecem os mesmos, ocorrendo mesmo em algumas situações, como no Brasil, de se estar aprofundando a suposta ortodoxia da política econômica anterior.

Além disso, é simplificar em demasia adotar a classificação genérica de “esquerda” para líderes políticos e governos de origem e orientação muito distintos. Vejo em muitos casos essencialmente a insatisfação do eleitorado com o sistema político tradicional, com os líderes e partidos políticos há muito tempo no poder e incapazes de dar resposta satisfatória às suas demandas. Hugo Chávez, Ricardo Lagos, Tabaré Vázquez, Nestor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva têm origens partidárias muito diferentes entre si e histórias pessoais também dissimilares.

No caso do Chile, há uma grande continuidade desde a queda de Pinochet. Lagos, um socialista tradicional, é o terceiro Presidente consecutivo da “concertação democrática”, coligação que reúne socialistas e democrata-cristãos e que, ao que tudo indica, elegerá novamente o Presidente, ou a Presidente. Chávez e Vásquez representam de alguma forma o esgotamento dos sistema político tradicional na Venezuela e no Uruguai e personificam a resposta de uma população insatisfeita com os mesmos rostos de sempre. Kirchner é peronista como Carlos Menem ou Eduardo Duhalde. Quanto há de esquerda no peronismo? Na Argentina, foi a União Cívica Radical, partido centenário, que saiu desmoralizada do poder após a gestão de Fernando de La Rúa. Lula, por sua parte, é líder de um partido forte e estruturado, de bases sindicalistas e com um projeto de poder claro. Em suma, na “esquerda” hoje no poder em alguns países da América Latina há mais diversidade do que uniformidade, mais personalismo do que bases ideológicas claras.

Nesta altura, passo a tocar no segundo ponto de minha palestra, relacionado à governabilidade democrática. E meu primeiro comentário é o de que parece de fato estar havendo, em alguns países, sinais sérios de crise de governabilidade. Cito apenas a título de ilustração os casos mais críticos da Bolívia e do Equador, na América do Sul, ou da Costa Rica, na América Central. A democracia está ainda formalmente preservada na região, fato importante e que não devemos menosprezar. É uma conquista. No entanto, não se podem desconsiderar as evidências de desgaste no funcionamento das instituições democráticas em países da região.

Atribuir estes sintomas evidentes de crise de governabilidade e de mal-estar na população à reforma do Estado dos anos 90 ou ao “neo-liberalismo” é uma simplificação da realidade que não ajuda na compreensão da extensão do fenômeno, nem, muito menos, em buscar soluções reais e viáveis.

Na verdade, o que me parece é que falta, para consolidar de forma definitiva a democracia na América Latina, justamente ampliar, aprofundar a reforma do Estado, estendendo-a também a esferas de atuação do Estado intimamente vinculadas ao bom funcionamento das instituições.

Temos um Estado reformado parcialmente, no âmbito da economia, que convive freqüentemente com instituições e métodos políticos arcaicos, tradicionais, envelhecidos, inoperantes. Há que completar o processo de reforma para que economias modernas possam operar sustentadas por instituições que respondam aos anseios da população. Desta agenda de reformas políticas devem constar, prioritariamente, os seguintes pontos:

1. A reforma do Judiciário é um tema que me parece assumir importância de primeiro plano. A Justiça ainda é lenta em muitos países da região. A lentidão equivale, na prática, à denegação da Justiça ou, noutras palavras, à própria perpetuação da injustiça. Além disso, a Justiça é muitas vezes cara, de difícil acesso para grande parte da população, que hesita, compreensivelmente, em recorrer ao Judiciário para defender seus interesses mesmo diante de casos flagrantes de injustiça.

Não é descabida a percepção, difundida entre muita gente, de que a Justiça é “para ricos” ou está a serviço de quem pode arcar com os custos e as incertezas de processos morosos, de desfecho

imprevisível. A formalidade de um aparato estatal corporativo, bacharelesco, distante da população, agrava esta percepção coletiva sobre aquele que seria um dos tripés essenciais para o bom funcionamento da democracia.

2. A reforma política é outro ponto essencial. Por reforma política quero significar, sobretudo, a criação de mecanismos mais eficazes de representação dos interesses da população, pelos quais partidos e políticos estejam necessariamente mais próximos do eleitorado, prestando-lhes contas de suas ações, das posições que adotam nas votações no Legislativo e no exercício de cargos no Executivo. Isto requer maiores exigências para formação de partidos políticos, maior grau de coesão e fidelidade partidárias, distritos eleitorais menores para que o eleitor se identifique com o político que elegeu.

Exige também que se dê maior espaço, dentro do amplo processo de deliberação democrática, para atores que representem diretamente interesses da sociedade, tais como as ONGs, as entidades de classe, os sindicatos, as minorias. Sou também favorável a que se ouça a população, em matérias de interesse nacional, diretamente em plebiscitos ou referendos, a exemplo daqueles que estão ocorrendo na Europa para a confirmação da aceitação da Constituição Européia. É preciso encontrar um novo equilíbrio entre as formas de participação da população na vida nacional em que haja maior espaço para as consultas diretas.

3. Tolerância zero em relação à corrupção. Tenho a forte convicção de que o desgaste e desprestígio das instituições democráticas na América Latina estão indissociavelmente ligados à corrupção crônica em diversos níveis e nos três poderes em quase todos os países. A corrupção é uma forma disfarçada de violência, corrói tudo e todos por onde passa. Pode ser difícil para nós reconhecermos que nossa região ainda está longe de encontrar-se imune a abusos de corrupção. Mas a população de nossos países, que assiste estarrecida ao espetáculo diário de denúncias pelos meios de comunicação, não perdoará aqueles que cometerem deslizes. Caberá aos líderes democráticos da região anteciparem-se à população e promoverem as reformas necessárias para eliminar ou reduzir drasticamente os níveis de corrupção se quiserem preservar a democracia em seus países, quando não, por interesse próprio, sua permanência mesma no cargo.
4. Combate à violência e melhor segurança. A violência é endêmica na América Latina, no campo e nas cidades. Com frequência muito maior do que a que seria desejável, ela é praticada diretamente pelo Estado, ou com sua conivência, ou ainda por omissão do Estado. A população se sente desprotegida, na melhor das hipóteses, quando não diretamente ameaçada por forças policiais que abusam do poder para extorquir dinheiro. Não há sociedade que possa ficar de pé quando é acuada pelas próprias autoridades que são remuneradas para dar-lhe proteção e tranquilidade.

Concluo esta minha palestra com palavras de otimismo em relação ao futuro da América Latina. Para tanto, é preciso que se complete e não que se volte atrás no processo de reforma do Estado. Concluímos em boa parte a reforma econômica do Estado. Esta foi a parte mais fácil, por assim dizer. Mais árdua será a tarefa

de conduzir a reforma do Estado em sua dimensão essencialmente política. Mas este é o trabalho que temos de enfrentar se quisermos seguir à frente orgulhosos de nossa democracia. Com Justiça lenta, políticos que não respondam ao eleitorado, corrupção e insegurança, nenhuma democracia, aliás, nenhum regime, pode se manter.

Deixo com vocês esta mensagem talvez menos animadora do que muitos esperariam, porém, mais perto da realidade. Estou certo de que estaremos à altura do desafio que temos diante de nós.