

Paper integrante do painel "Reformas estruturais: o legado de FHC e os desafios de Lula"
Panamá 2003

Statecraft: o legado do governo Fernando Henrique e os desafios de Lula

João Paulo M. Peixoto

Universidade de Brasília

*"Os simples artesãos podem entender
suficientemente das questões políticas".
(Tucídides, II, 40)*

Introdução

Em 1º de janeiro de 2003, tomou posse no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, o primeiro presidente metalúrgico na história do país e da América Latina. O operário Lula sucedeu ao sociólogo Fernando Henrique Cardoso, o primeiro presidente reeleito para um segundo mandato, na fase republicana. Ambos oriundos de partidos de esquerda, Partido dos Trabalhadores - PT e Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, respectivamente. Aliás, fato igualmente novo na política brasileira nos últimos quarenta anos. Tanto Fernando Henrique como Lula da Silva exibem um passado neomarxista: o primeiro na formação intelectual e o segundo na militância operária, como líder sindical alinhado com as propostas socialistas do PT. Ambos, pactuados com a racionalidade econômica, comprometeram-se com uma agenda de reformas estruturais destinadas a mudar o perfil do Estado brasileiro, enfrentando diálogos divergentes em seus próprios partidos no que diz respeito às grandes questões governamentais. Exercendo um papel moderador, os dois presidentes movem-se pragmaticamente na tentativa de neutralizar dogmas e comprometimentos ideológicos tendentes a marcar a agenda de reformas. Rapidamente alinharam-se com a arquitetura econômica internacional e as agências financeiras multilaterais, notadamente o FMI e o Banco Mundial, deixando perplexa a esquerda ortodoxa.

À época da presidência de Cardoso uma questão já intrigava os cientistas políticos: qual a razão de um presidente social-democrata governar com os liberais, implementando políticas econômicas 'neoliberais' moldadas na nova economia política internacional pós-1989?

De certa forma, uma outra questão, da mesma natureza, continua a intrigar os cientistas políticos: por que um partido socialista governa com os mesmos pressupostos econômicos 'neoliberais' do governo ao qual substituiu prometendo mudanças no modelo de desenvolvimento?

Afinal, quem mudou? O que mudou? Ou não mudou essencialmente nada? Estamos assistindo à continuação das mesmas políticas por outros atores, numa típica ação de continuidade sem continuísmo? Seriam ambos os governantes 'duas faces da mesma moeda'?

Este artigo destina-se a explorar essas questões e encontrar possíveis respostas relativas ao legado do governo FHC e aos desafios do governo Lula no tocante à continuidade das reformas estruturais no Brasil. Examinará, também, as contradições entre o discurso de campanha e a postura governamental, bem como a dicotomia entre ideologia e pragmatismo no âmbito do PT.

Reformas estruturais como agenda do Estado

A modernização e o desenvolvimento povoam o inconsciente coletivo e estão inscritos no imaginário político brasileiro.

Desde os primeiros esforços consistentes de reformas, sintetizados na Revolução de 30 e suas propostas

de modernização política, econômica e administrativa, passando pelas reformas de base do governo de João Goulart, até o atual governo petista, que o Brasil tem como força motora de alguns dos seus ciclos políticos mais importantes, as metas reformistas para a modernização do Estado.

A partir de 1930, a cada trinta anos (1930, 1960-64 e 1990-1995), têm sido implementadas medidas no sentido da modernização política, econômica e administrativa.

Estes ciclos refletiram no Brasil a ambiência internacional de suas respectivas épocas. No caso da era Vargas (1930), a influência é a do grande conflito que se seguiu à paz armada entre 1918 e 1939, os "vinte anos de crise" a que se refere Hewlett Carr, marcados pela ascendência do surto nazi-fascista, refletido, em certa medida, no Estado Novo. Estimulava-se a crença de que o modelo liberal tinha entrado em declínio, confirmado aqui pela referência de Getúlio ao fim das "idéias mortas", no discurso feito a bordo do encouraçado São Paulo, quando a realidade mostrou, ao contrário, a vitalidade do modelo e a derrota militar do Eixo. No ciclo militar de 64 a influência é o agravamento da guerra fria, gerando alinhamentos automáticos entre o centro e a periferia e a conseguinte bipolarização, que termina com o fim do socialismo real. O terceiro ciclo, enfim, tem como inspiração o marco do consenso de Washington, ou o "fim da História", ou ainda o decurso do "breve século XX" do historiador marxista Hobsbawm, com a queda do muro de Berlim.

Embora diferentes entre si, todas tiveram como traço único a ideologia modernizante. Dos três ciclos, os dois primeiros aconteceram durante regimes autoritários. O terceiro (1990-95), deu-se sob o manto democrático. As reformas de 30 e 60-64 tiveram como resultado o fortalecimento do Estado, principalmente em suas atribuições desenvolvimentistas. Já as reformas da era FHC, incluindo as políticas de modernização econômica do presidente Collor, voltaram-se para a contenção do intervencionismo estatal na esfera econômica e no desmantelamento do Estado empresário, visando abrir espaço para a iniciativa privada nacional e estrangeira, na expectativa do fortalecimento da economia de mercado. Ou seja, houve uma alteração do eixo da ideologia nacional-desenvolvimentista, guia dos outros dois modelos, para o pragmatismo econômico de mercado, de inspiração neoliberal.

Tanto em 1930 como em 1960-64 buscou-se modernizar a administração pública por meio do modelo burocrático, decorrente das idéias weberianas. Em 1995, no entanto, a proposta de reforma do aparato do Estado promoveu a transição voltou-se para a mudança do modelo burocrático para o gerencial, do Estado provedor para o Estado regulador.

Em todos os casos, é importante ressaltar, os modelos de Estado buscados no Brasil seguiram a conjuntura internacional. Ou seja, em 1930 identificou-se com a crença do Estado forte, 'faz tudo', solucionador dos problemas sociais e econômicos da sociedade. Em 1960-64, moldado pela Guerra Fria, atendeu às demandas por um Estado autoritário, necessário para alavancar o desenvolvimento econômico e social e ao mesmo tempo garantir a segurança e a soberania nacional. Em 1990-95 não foi diferente. Acompanhando a tendência internacional trazida pela globalização, internalizou as idéias fundamentais da democracia e da economia de mercado, adjacentes aos processos de liberalização política e econômica que acompanharam o fenômeno globalizante.

E, desde a última década do século passado, o Estado no Brasil vem transformando-se ao ritmo das reformas estruturais voltadas para a transformação e modernização do Estado.

Em suma, decorridos sessenta anos, o Estado desenvolvimentista, interventor e intrusivo, moldado pelo keynesianismo, cedeu espaço a uma proposta de modelo de Estado racional, menos intervencionista, mais comprometido com a estabilidade econômica e com o ajuste fiscal do que com taxas espetaculares de crescimento econômico, e afinado com o monetarismo e a austeridade fiscal.

No período que se seguiu à queda do comunismo soviético e ao nascimento do 'Consenso de Washington', o Brasil inaugurou uma década de reformas estruturais. Em face desta agenda incompleta e as conseqüências políticas do ataque terrorista de 11 de setembro - que inaugurou uma nova era no mundo no tocante ao papel do Estado e ao neoliberalismo -, o país está retomando o debate de questões centradas na direção das políticas econômicas e ao papel adequado do Estado. A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 reorientou a discussão sobre o perfil apropriado do

Estado e, surpreendentemente, aprofundou a agenda de reformas estruturais com posições mais a 'direita' do que as do governo anterior.

A definição do adequado perfil do Estado foi sempre objeto de intenso debate. Independentemente de regime político ou ideologia, a busca por um Estado eficiente sempre esteve no topo da lista de prioridades de políticos e reformadores de quase todos os países. Desde 1990, a grande e imemorial divisão existente entre a esquerda e a direita relativamente a questões econômicas (capitalismo *versus* socialismo, monetarismo *versus* estruturalismo, liberalismo ortodoxo *versus* 'keynesianismo' e/ou mercado livre *versus* intervencionismo econômico do Estado) foi aspecto-chave no debate em torno da reforma do Estado e da modernização do setor público.

A despeito do arcabouço político ou econômico que se escolha, os governos de fato fazem diferença na vida dos cidadãos. Contudo, quanto maior o papel do governo, menor capacidade de autogoverno parece haver na sociedade. A razão para um governo 'grande' condicionar sempre uma pequena sociedade se deve ao fato de um Estado intrusivo impedir o desenvolvimento da cidadania plena.

O colapso do comunismo soviético sinalizou o fim da noção de que um Estado diretivo, centralizador e auto-suficiente poderia ser o caminho para a justiça social e o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento. No começo da década de 90 do século passado, uma nova onda de democratização se espalhou pelo mundo, alcançando o Leste Europeu, a antiga União Soviética, a Ásia e a África. Junto com a democracia, vieram as reformas centradas no mercado, fato em quase todos os países desses continentes, propulsionadas pelas recém-nascidas forças da globalização. O rápido surgimento de democracias liberais mundo afora foi tão impressionante que incitou Francis Fukuyama a publicar um artigo bastante provocativo defendendo a tese de que o fim da História havia chegado. Essa idéia foi entendida como a vitória da democracia liberal e do neoliberalismo como forma acabada de organização política e econômica para todas as nações.

No caso da América Latina, esse conjunto de receitas econômicas liberais, também conhecido como o Consenso de Washington, representou um novo farol orientador para a reforma do Estado e a reestruturação econômica, e o Brasil não ficaria de fora (Williamson 1990; Evans 1992-1995; Bresser Pereira 1995-1997; Przeworski 1992; Haggard e Kaufman 1993). O patrocínio estatal do desenvolvimento econômico na América Latina havia estado presente até o advento do neoliberalismo e se fez particularmente arraigado da década de 1930 até meados dos anos 1980. Esse modelo esteve de acordo com o Estado intervencionista que existiu até o colapso de sua política econômica de industrialização por substituição de importações, durante a crise da dívida. Tal paradigma se traduziu em um papel muito maior do Estado na formulação de políticas e em processos decisórios, relegando a sociedade civil a um papel menor.

No início da década de 1990, a situação parecia ter-se invertido, pois a reforma do Estado era vista como uma nova iniciativa estratégica para o desenvolvimento, muito menos fiada no Estado e muito mais dependente das forças do livre mercado. De qualquer modo, essa mudança de paradigma para o desenvolvimento ocorreu sem que se perdesse de vista o adequado papel do governo no provimento de 'bens públicos' fundamentais, como a educação, a saúde e a segurança públicas, por exemplo.

O propósito deste artigo também é abordar questões relacionadas a esse problema no Brasil, após uma década de reformas neoliberais, um programa de estabilização econômica bem-sucedido, embora exaurido, e a emergência de uma nova economia política internacional. Dentro desse contexto, o presente artigo também lidará com a mudança do papel do Estado e suas implicações para a democracia e a cultura política no Brasil, comparando o legado do governo Fernando Henrique e os desafios da administração Lula da Silva nesta matéria.

Esperava-se do primeiro presidente eleito por um partido de esquerda no Brasil em 40 anos, a implementação um novo modelo econômico que alterasse as políticas econômicas 'neoliberais' implementadas na última década do século XX, por sucessivas e politicamente distintas, administrações, a partir de 1990.

Os primeiros meses do novo governo, no entanto, mostram continuidade nos aspectos centrais da política econômica, configuradas na manutenção dos princípios fundamentais da economia clássica, marca registrada do governo FHC. Esta postura diverge essencialmente do discurso de outros economistas do partido, mesmo desconsiderando os radicais xiitas.

Essa controvérsia estabelece uma clara dicotomia entre a racionalidade da gestão econômica, em contraposição ao discurso socialista praticado no âmago do partido, e expressado, por exemplo, no discurso de posse do ministro José Dirceu e em manifestações posteriores de outras lideranças tradicionais do partido. De certa forma estas contradições refletem a continuidade do clássico debate entre ideologia política e pragmatismo governamental, particularmente presente nas decisões relativas à política econômica.

Essa postura de continuidade sem continuísmo sugere que a agenda de reformas insere-se no rol das questões de Estado, e não no mero interesse partidário, ou mesmo na transitoriedade de um determinado governo, independente de sua matriz ideológica. Reformar o Estado brasileiro tem sido tarefa permanente [Estado] e não transitória [governo], para usar uma das distinções clássicas na ciência política entre Estado e governo.

Desde 1990 as reformas estruturais foram introduzidas na agenda política brasileira. Até hoje, passados três diferentes governos, o tema tem sido relevante para o dia-a-dia governamental. Mesmo o governo-tampão do presidente Itamar tratou-as prioritariamente, embora numa perspectiva contrária.

Por que governos tão distintos como os de Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula deram continuidade à agenda das reformas - embora com mudanças menores de estilo - é uma pergunta corrente na ciência política, em busca de uma explicação convincente. Este *paper* oferece como uma das respostas - a tese das 'razões de Estado'.

O Declínio da Legitimidade do Estado

No decorrer do século XX a reforma do Estado tornou-se tema central para a ciência política e para a administração pública. Do estado desenvolvimentista dos anos de 1960 ao estado regulatório contemporâneo, o papel do governo e o adequado perfil do Estado e da administração pública estiveram no centro da literatura dessa área de estudos, especialmente a partir de 1989. Durante esse período, as ações governamentais e da administração pública foram objeto tanto de aclamação como de ostracismo.

Em função da globalização e das mudanças causadas ao sistema internacional, a reforma do Estado e a modernização do setor público atraíram cada vez mais a atenção dos governos. Os novos paradigmas políticos e econômicos que se seguiram são parte de uma pauta em constante evolução no sentido de reforma do governo. A necessidade de reforma administrativa tem sido tema freqüente entre os administradores públicos, que vêem nela não apenas um mecanismo de encorajamento a mudanças no governo, mas também como o modo de se melhorar a eficiência do setor público *vis-à-vis* a modernização. O mais recente impulso na direção de reformas demonstrou que tanto Estados desenvolvidos quanto aqueles em processo de desenvolvimento estão tendo de se confrontar com aumentos na pressão (externa e interna) para se adaptarem às forças culturais, econômicas, políticas e sociais da globalização.

No centro das disputas políticas que hoje se desenrolam em muitos países, encontra-se a necessidade de se determinarem as responsabilidades do Estado e os limites à sua atuação. A medida em que o Estado deve prover certos serviços é uma questão política e econômica que permeia todo o debate em torno de reformas. Os membros da comunidade empresarial e defensores do 'livre-mercado' que protestam contra qualquer forma de participação do Estado em questões econômicas têm muitos seguidores mundo afora. Mesmo assim, as complexidades e a onipresença dos problemas econômicos requerem que cada governo participe, regule, dirija e, talvez até mesmo, controle sua economia. Ao longo do século passado, governos de todo o mundo exerceram influência cada vez maior sobre a vida

econômica dos países. Quaisquer limites estabelecidos a suas atividades são resultantes de circunstâncias, ideologia ou outras exigências pragmáticas.

Admitindo-se a hipótese de que um Estado estritamente não-intervencionista nunca existiu e provavelmente jamais existirá, o dilema recorrente não é mais saber se o Estado deve ou não intervir no setor econômico, mas passa a girar em torno de qual seja o escopo das ações estatais e os limites a se impor a elas.

Sucessivas administrações perseguiram a meta de transformar o Brasil em nação moderna, independente e industrializada, capaz de desempenhar papel de relevo na cena internacional. As elites políticas brasileiras encaravam o desenvolvimento industrial como um marco da moderna economia. O desenvolvimento se tornou a meta nacional, a despeito da falta de consenso entre políticos e planejadores quanto aos modos de alcançá-lo. A disputa se dava entre o nacionalismo, o modelo estatal e as ideologias de mercado da economia clássica. Embora os administradores que sucederam Vargas lhe diferissem em estilo, todos concordavam quanto à necessidade de desenvolver o Brasil e promover um capitalismo de livre mercado. O Estado era visto como a principal instituição para a tarefa de planejamento, coordenação e suplementação do desenvolvimento do País.

Das reformas de base à agenda de reformas do governo FHC: duas ideologias, dois modelos de Estado.

As reformas estruturais ocorridas no Brasil neste período, concentram-se basicamente nos mesmos temas: economia, agricultura, política e administração pública. O regime militar, por exemplo, adotou as reformas de base de Jango, algumas à época em tramitação no Congresso e aprovou-as. A diferença obviamente ficou por conta da ideologia. De uma reforma agrária de base socialista, partiu-se para outra capitalista, consagrada nos princípios do Estatuto da Terra. O mesmo ocorreu com as reformas econômicas. A reforma educacional seguiu o mesmo caminho, como de resto toda a orientação ideológica das mudanças, em função, é claro, das diferenças políticas e ideológicas entre os dois regimes. O governo Collor, também promoveu mudança radical no perfil da economia brasileira e no modelo de desenvolvimento econômico herdado do regime de 64. Concentrando-se também em medidas destinadas a corrigir os exageros estatizantes e corporativistas inseridos na Constituição de 1988. Logrou êxito apenas parcial, no entanto. Já Fernando Henrique Cardoso, continuou a agenda modernizante lançada por Collor, principalmente no tocante às reformas econômicas. O elemento novo foi a introdução vigorosa na agenda reformista, da reforma previdenciária, particularmente voltada para reestruturar a previdência do setor público. O intuito maior em todas elas tem sido restabelecer o equilíbrio das contas públicas e eliminar ou atenuar os exageros corporativistas. A reforma política foi objeto de atenção tanto dos militares quanto de FHC, embora por motivos diferentes, em razão de um contexto político diverso.

A similaridade de todas as reformas fica por conta da busca permanente de modernização do Estado, seja por razões domésticas, seja por imposição de mudanças na conjuntura internacional, como ocorreu no período pós-globalização (1989), fato que influenciou políticas de mudança no governo Collor e continuou a determinar novas decisões políticas, econômicas e administrativas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A agenda de reformas continua a desafiar o governo de Luiz Inácio Lula da Silva com os mesmos dilemas políticos, impulsionadas pelos mesmos fatores internos e externos. O pragmatismo necessário para implementar a agenda de mudanças, explica em parte, porque regimes e governos tão diferentes, pareçam tão iguais.

A reforma do Estado como tema dominante da agenda política pós-globalização

O Brasil, depois de tantos regimes políticos e administrações presidenciais diferentes, conheceu três ideologias distintas sobre seu desenvolvimento econômico desde a fundação da República: o

liberalismo clássico, o nacionalismo radical e o nacional-desenvolvimentismo. Nesse curso de evolução, os liberais e os nacionalistas radicais perderam prestígio, ao passo que aqueles que propunham políticas nacionais de orientação centrista (os 'desenvolvimentistas') restaram como grandes vencedores.

Pressões estruturais haviam legitimado as reformas implementadas na década de 1990. Essas forças eram propulsionadas por uma superposição de eventos domésticos e internacionais: o colapso do Estado e do comunismo soviéticos; a eleição do presidente Fernando Collor de Mello; a inflação galopante e a grave crise fiscal; o fim do modelo burocrático autoritário e a reparação, na vida política do País, de toda uma geração de líderes; e a emergência do Consenso de Washington (uma lista positiva, mais que normativa, de bons princípios e políticas econômicas), do Consenso de Berlim e do conceito de Terceira Via (Governança Progressista).

Se o termo “*glasnost* brasileira” se aplica bem à referência ao processo de liberalização (com a saída dos militares do poder em 1985 e a redação da nova Constituição de 1988), então a reorganização das relações econômicas representou uma verdadeira “*Perestroika*” brasileira. Esse processo foi não apenas incompleto, mas impedido por interesses escusos que queriam manter o *status quo* das estruturas de governo e econômicas do Brasil.

As circunstâncias nas quais findou a administração do presidente José Sarney (alta inflação, decadência política e desprezo da sociedade por toda uma geração de políticos antigos) deram à luz um novo estilo de liderança. A posse de Fernando Collor de Mello como presidente, em 15 de março de 1990, representou um ponto de mutação. O presidente introduziu um vigoroso programa de reformas estruturais, fazendo das políticas econômicas neoliberais de centro-direita as armas para combater a crise causada pelas instituições políticas e econômicas herdadas da Era Vargas. Após uma agressiva campanha, prometeu criar uma nova ordem política e econômica para o Brasil. Seu primeiro ato foi implantar um liberalismo de orientação mercadológica, politicamente temperado por preceitos social-democratas, em que pese a contradição entre o discurso de posse lançando o liberalismo social, e o elevado intervencionismo econômico contido subsequente Plano Collor.

O principal contraste entre Collor e seus antecessores era sua determinação de levar à frente a privatização das empresas estatais e de atacar a inflação em sua raiz. Collor assumiu o poder com um plano radical e vigoroso (Medida Provisória 155, de 15 de março de 1990) visando combater o legado de desordem econômica deixado pela administração Sarney. O presidente Collor deparou-se com taxas de inflação de mais de 70% ao mês, exportações em franco declínio, uma enorme desvalorização cambial, um déficit público insustentável, baixos níveis de investimento e uma burocracia ineficiente e superdimensionada. Medidas corretivas urgentes eram necessárias, e Collor então implementou um plano mais ousado que qualquer outro já tentado. A maior parte dos depósitos bancários foi congelada, assim como salários e preços, o que causou efeitos imediatos e adversos na atividade econômica. Tais restrições econômicas foram logo suspensas, e as reformas adicionais foram desaceleradas. Em consequência, as restrições de preço também foram eliminadas e a inflação voltou, dessa vez a uma taxa anual muito maior devido à débil política monetária do governo. A administração Collor respondeu com o Plano Collor II, uma desesperada tentativa de retomar o controle da inflação desenfreada. Sua contribuição primária foi reconhecer que, se uma política fiscal sufocante fosse sustentada, os preços dos bens públicos, mantidos constantes até então, teriam de ser elevados.

Nos meses que se seguiram ao *impeachment* de Collor, a economia continuou extremamente turbulenta. Seu sucessor, Itamar Franco, teve quatro ministros da Fazenda no período de oito meses, até que finalmente indicou para ao cargo Fernando Henrique Cardoso (junho de 1993). Cardoso foi o criador do Plano Real, que oficialmente entrou em vigor em 1º de julho de 1994. Embora algumas de suas medidas tenham sido introduzidas gradativamente depois da posse de Cardoso como ministro, o Plano Real mudou o futuro do País, tanto política quanto economicamente.

A transformação do papel do Estado: as reformas econômicas de 1995

Em parte como consequência de seu sucesso como ministro da Fazenda e como 'pai' do Plano Real, Cardoso venceu a eleição presidencial de forma esmagadora. Seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), formou uma aliança política pragmática com o Partido da Frente Liberal (PFL), a fim de granjear suporte para as eleições. Em sua posse, a 1^o de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso prometeu continuar a luta contra a inflação e sustentar o Plano Real como seu principal objetivo político. O governo de Cardoso implementou um pacote de reformas que abarcavam o pragmatismo que o havia levado ao poder. Essas medidas eram necessárias para se fazer frente às características estruturais deixadas pela crise econômica no Brasil. De forma ainda mais significativa, Cardoso prometeu reformar o Estado Brasileiro e readquirir a capacidade de governar eficientemente o País. Como uma de suas principais metas, o presidente queria garantir a aprovação de determinadas emendas constitucionais que não puderam ser aprovadas durante o processo de revisão constitucional de 1993.

Imediatamente após a sua posse, Cardoso começou a se concentrar em uma pauta de reformas econômicas. Essas reformas visavam estabelecer uma economia de mercado aberto que garantisse estabilidade econômica e de preços, dado o temor de retorno da hiperinflação. Um significativo fator na vitória eleitoral de FHC fora o sucesso de seu programa de estabilização econômica (o Plano Real) em reduzir drasticamente a inflação. Reformas adicionais do Estado eram necessárias para garantir que o programa antiinflacionário continuasse a ter sucesso. Conseqüentemente, o índice mensal de preços ao consumidor (IPC) caiu de 42,2%, em janeiro de 1994, para 3,3% em agosto de 1994, chegando, em fevereiro de 1996, a meros 0,4%. Em 1995, a taxa de inflação foi a menor em vinte e três anos. Apesar disso, o verdadeiro êxito do plano de estabilização teve por base a grande responsabilidade fiscal do governo Cardoso, que impôs significativos cortes aos gastos públicos.

As reformas econômicas avançaram de modo constante por todo o ano de 1995. Apesar da plataforma anti-reformista da oposição, o governo conseguiu levar adiante um bom número de emendas constitucionais e basicamente alcançou os objetivos inicialmente propostos de revisão, tentado sem êxito dois anos antes. Muito desse sucesso se deveu à efetiva coalizão construída entre os aliados políticos de Cardoso. Nenhuma força política no Congresso conseguiu opor-se eficientemente ao bloco de votação do governo, composto por mais de 370 deputados e 60 senadores. Contudo, a falta de coesão e disciplina, endêmica na política brasileira, levou à constante necessidade de se garantir que os aliados governamentais de fato votariam a favor das propostas governamentais. Dois importantes partidos políticos de esquerda se opuseram vigorosamente às reformas do governo Fernando Henrique Cardoso: o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Luiz Inácio Lula da Silva era o líder do PT, enquanto o PDT tinha à frente o ex-governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola. Outros partidos políticos de menor vulto formavam parte dessa oposição, incluindo forças como o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e uma ala radical de esquerda - o PSTU - oriunda do PT. Os representantes de todos esses partidos haviam se recusado a assinar a Constituição de 1988, mas agora se apresentavam como ávidos defensores de seus "avanços sociais" em contraposição às reformas propostas por Cardoso.

Desta forma o governo Fernando Henrique conseguiu alterar a ordem econômica, pela quebra dos monopólios estatais dos setores de energia, telecomunicações, petróleo, navegação de cabotagem e do gás canalizado. As reformas [parciais] da previdência e da administração pública completaram o quadro de mudanças constitucionais visando a modernização do Estado, via fortalecimento da economia de mercado em detrimento do Estado empresário. Outras medidas não constitucionais vieram completar o quadro de reformas deixados pelo governo tucano.

Analisando as reformas no Brasil, ou o estilo tucano de governar: *Raison d'état* e “Neomaquiavelismo”.

Como sabemos, o pragmatismo é um termo filosófico cunhado a partir da palavra grega *pragmata*, que significa “atos”, “afazeres” ou “negócios”. O lógico americano C. S. Peirce (1839-1914) incorporou o termo ao vocabulário inglês para a descrição de uma teoria ou de um método para lidar com as “coisas reais”.

Geralmente, as noções de pragmatismo e maquiavelismo tendem a ser usadas pejorativamente. Essa atitude é um equívoco. Tratam-se, pois, de ferramentas úteis que seguem a abordagem secular e não-ideológica e proporcionam a compreensão da evolução das políticas de reforma e da própria política nacional.

Giovani Sartori concebeu, com precisão, uma posição alternativa entre ideologia e pragmatismo, a qual se baseia em um conceito bidimensional de crenças políticas: a dimensão cognitiva e a dimensão emocional. Os sistemas ideológicos baseados em crenças são caracterizados, em nível cognitivo, por uma mentalidade dogmática e, em um nível emocional, por ativismo apaixonado. Em contraste, os sistemas pragmáticos que se fundamentam sobre tais crenças são caracterizados pelas qualidades exatamente opostas.

Sendo parte integral da cultura anglo-saxã, o pragmatismo é freqüentemente usado para a resolução de problemas conjunturais que afetam os governos e as sociedades. O termo não significa ausência de valores e virtudes. Antes, associa-se a abordagens práticas e racionais de problemas. Governar requer um grau de pragmatismo na implementação de políticas. Nesse sentido, o pragmatismo oferece soluções não-ideológicas a problemas políticos ou econômicos e está mais geralmente associado a políticas que possam ser aplicadas no mundo real. Esse é precisamente o sentido usado no estudo do processo de reformas brasileiro. O pragmatismo, como é o caso de muitos outros rótulos filosóficos, denota um estado de espírito e pode ser aplicado a muitos diferentes, e não-raro conflitantes, sistemas.

O neomaquiavelismo se relaciona à abordagem secular que notabilizou o estadista italiano Nicolau Maquiavel em suas tratativas políticas. Baseava-se na percepção de que o destino de um Estado estava em suas próprias mãos e não sob controle do Sagrado Imperador Romano ou do Papa. Como muitos sabem, Maquiavel era um funcionário do governo, altamente capacitado e muito prático, empregado da Chancelaria de Florença, e não um filósofo. Via no Estado um ente de valor autônomo, o que o fazia recomendar que o comportamento político deve ser determinado por *raison d'état* (razão de Estado) mais do que por forças externas como a Igreja (Thomson, 1982: 24-31).

Foi dentro desses dois veios, do pragmatismo e do neomaquiavelismo, que as reformas estruturais do Brasil foram implementadas e dirigidas. Seguindo-se um raciocínio semelhante, é importante relembrar as palavras de Bresser Pereira, um dos principais arquitetos da reforma administrativa durante a primeira administração de Fernando Henrique Cardoso. Como observou, “embora os ideólogos também façam parte dos governos e das instituições multilaterais, quando agem como governo ou instituições internacionais eles são muito mais pragmáticos” (Bresser Pereira, 1999: 17).

O legado da era FHC e os desafios do governo Lula

O governo Fernando Henrique deixou uma herança de reformas que continua dominando a agenda política brasileira. Dentre elas pode-se destacar:

- Continuidade das reformas estruturais (econômicas, previdência, administração pública);
- Avanço do `processo civilizatório`;
- Aprofundamento da democracia e da economia de mercado;
- Incremento da presença internacional do Brasil;
- Neomaquiavelismo e pragmatismo como método de governo;
- Estabilidade macro-econômica;

- Desenvolvimento social (IDH).

Os oito anos de governo social-democrata serviram para continuar a agenda de reformas inauguradas na última década do século passado que introduziram o 'neoliberalismo' econômico, em consonância com a nova economia política internacional e o Consenso de Washington. Embora originalmente social-democrata, o governo dos tucanos implementou políticas públicas que se assemelhavam mais ao liberalismo econômico do que ao keynesianismo social-democrata. A explicação para esta contradição tem mais de uma vertente teórica. Mudou a social-democracia, mudou o presidente, mudou o mundo ou as mudanças viriam como resultado da crise das ideologias?

As análises contidas neste artigo apontam para o caminho de mudanças paradigmáticas tanto na esquerda social-democrata como no contexto político e econômico. O pragmatismo aliado a uma nova arquitetura política centrada crise fiscal e no aprofundamento das políticas econômicas de inspiração neoliberal, forçaram uma marcha para o centro político que vitimou a proposta, originalmente de centro-esquerda, do PSDB.

Os desafios do governo Lula concentram-se prioritariamente em:

- Governar eficientemente no plano federal;
- Manter a estabilidade macro-econômica;
- Controlar o PT, e os seus radicais e ao mesmo tempo preservar sua ideologia;
- Implementar a agenda social;
- Promover o desenvolvimento sustentável;
- Continuar a agenda das reformas estruturais;
- Diferenciar-se do PSDB e firmar-se como a 'verdadeira' centro-esquerda brasileira.

Os primeiros meses do novo governo revelam uma luta constante em todas estas frentes. Mas, principalmente, focando a estabilização econômica e a aprovação das reformas previdenciária e tributária.

A caminhada do PT para ocupar o espaço político deixado vazio pelos tucanos, começou durante a campanha eleitoral de 2002 e vem se concretizando nos primeiros meses de governo.

Esta nova postura petista não só neutralizou o PSDB, como vem causando uma crise de identidade no partido, segundo observação feita por Timothy Power em recente artigo no Latin American Advisor, na medida em que o partido dos trabalhadores está implementando a agenda de reformas herdada do governo anterior.

As reformas estruturais como agenda de Estado

A última década do século passado foi verdadeiramente revolucionária na política e na economia mundial e brasileira. O Brasil enfrentou neste período a hiperinflação, a globalização, o impeachment de um presidente e as quebradeiras econômicas na Ásia, na Rússia e no México.

Neste período iniciou o processo de reforma do Estado que atravessou três presidências em doze anos.

A continuidade deste processo fez parecerem iguais governos muito diferentes. Ao final cabe refletir por que Collor, Itamar, Fernando Henrique e agora Lula, políticos ideologicamente distintos e governos tão diferentes parecem tão iguais. Mudaram todos eles? Mudaram os seus partidos? Mudou a esquerda? Ou mudou o mundo?

Para ponderar sobre esta questão, proponho que analisemos as reformas não como plataformas de governo, mas como questões de Estado. O interesse nelas não deve ser transitório como os governos, mas, permanente como o próprio Estado.

As reformas de segunda geração têm sido a tônica do processo de mudança em praticamente todos os países que abraçaram as mudanças pós-globalização. Estas reformas institucionais que completam o

quadro de ajustes econômicos, vividos a partir da década de 80 do século passado, irão permitir o ingresso numa nova era de desenvolvimento sustentável.

O Brasil tem implementado suas reformas no absoluto respeito à democracia. Talvez, pagando por isso o preço de uma certa lentidão e um considerável rombo nas contas públicas, devido principalmente à manutenção do desequilíbrio na previdência pública.

Além das reformas previdenciária e tributária que são prioridade no Congresso, faltam ainda outras mudanças igualmente importantes e necessárias para completar o círculo virtuoso das reformas e viabilizar o desenvolvimento sustentável e uma nova era de modernidade política, social e econômica.

Para tanto é preciso que as reformas institucionais contemplem a depuração do sistema jurídico, que de certa forma atravanca o desenvolvimento e inibe o pleno exercício da cidadania; diminuam o cipoal de leis trabalhistas que contribuem para a informalidade, inibem investimentos e encarece novos produtos; e urgentemente terão que enfrentar as questões da melhoria da qualidade do ensino e da reforma universitária.

O governo Collor introduziu estas questões no seu programa de governo - o Plano de Estabilização Econômica ou Plano Brasil Novo-, lançando o que veio a ser chamada de uma agenda 'neoliberal' que se seguiu ao consenso de Washington. O Plano tinha por objetivo combater a inflação, reduzir o déficit público e abrir caminho para a modernização e liberalização econômica do país. Entre as principais medidas adotadas estavam a extinção e privatização de empresas estatais; a demissão de funcionários públicos; a elevação de impostos e o fim dos subsídios à exportação; a reintrodução do cruzeiro como moeda nacional, em substituição ao cruzado novo; o congelamento de preços e salários e a aceleração da liberalização comercial.

Na medida em que o governo Fernando Henrique 'adotou' esta agenda, com algumas modificações de estilo levou de quebra o estigma de 'neoliberal'. Não se deve esquecer que a segunda equipe econômica de Collor, liderada pelo ministro Marcílio Marques Moreira, foi praticamente a mesma que Cardoso levou para o governo desde o primeiro momento. Assim foi o caso de Malan, promovido de negociador da dívida externa em 1991 a ministro da Fazenda a partir de 1995, Pedro Parente, que migrou da secretaria de planejamento para a secretaria executiva do ministério da Fazenda e, posteriormente, para o gabinete civil, Francisco Gross, que dirigiu o Banco Central no governo Collor e foi ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio no governo tucano, Armínio Fraga, diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central no governo Collor e, posteriormente, presidente do órgão no governo FHC, entre outros exemplos. Vê-se, por conseguinte, que a modernização econômica e o aprofundamento da liberalização comercial, metas durante perseguidas no governo Cardoso, originaram-se no governo Collor. A essas metas somaram-se outras reformas estruturais, como a reforma da administração pública. Outro exemplo interessante de continuidade é a própria reforma tributária. Um dos últimos atos do chefe da assessoria parlamentar do ministério da Fazenda, em 1992, foi entregar uma proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional. Já se vão doze anos e sucessivos governos não conseguiram implementar nem esta, nem qualquer outra versão.

O governo do presidente Lula, por sua vez, também 'adotou' a agenda econômica do governo anterior, tendo, até mesmo, aprofundado o ajuste fiscal, mantido os compromissos com o FMI e nomeado uma equipe econômica 'conservadora', liderada pelo ministro Antonio Pallocci.

Se Fernando Henrique ousou nomeando um economista como ministro da Saúde, o que dizer de Lula, que colocou no ministério da Fazenda um médico sanitário?! O fato é que, para arrepiar dos corporativistas, ambos revelaram-se competentes nos cargos sob sua responsabilidade.

A continuidade da política econômica valeu à atual equipe a pecha de mero vídeo-tape da anterior, e ao ministro Pallocci, o apelido de *Malocci*, como se o correto fosse abandonar a racionalidade econômica, deixando de lado os interesses do país e mergulhar a economia brasileira de volta no populismo econômico.

Felizmente, parece prevalecer, até o momento, o pragmatismo responsável, desta vez aplicada à economia, em detrimento aos dogmas muitas vezes irracionais. No entanto, permanece a acusação de

traição às raízes partidárias e às bandeiras políticas defendidas secularmente pelas esquerdas. Esta dicotomia entre ideologia política e pragmatismo governamental parece não ter fim nestes tempos pós-globalização. Parece ser esta a razão de fatos tão diferentes parecerem tão iguais, como atestam estes últimos doze anos de reformas no Brasil.

Considerações Finais

Ao contrário do que alguns afirmam, a reforma do Estado não tem como foco o enfraquecimento do Estado, mas sim o fortalecimento seletivo do Estado. As mudanças, por sua vez, são desafios de longa duração concebidos para melhorar a capacidade do Estado de promover a democracia, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a redução da pobreza.

Examinando diferentes situações, não se pode apontar a culpa pelos fracassos ou sucessos das reformas numa só direção. Nem o êxito do caso chileno nem o fracasso do modelo argentino têm, no 'receituário' do Consenso de Washington, a razão isolada para o resultado positivo ou negativo, embora contribuísse tanto para um como para outro.

Quanto ao papel do Estado, a situação não é diferente. Há um consenso cada vez mais forte em torno de algumas atribuições monopolísticas a serem desempenhadas pelo Estado nacional, independentemente da matriz ideológico-partidária de um governo transitório.

Hoje, tanto os governos liberais como os social-democratas reconhecem a importância do mercado, até mesmo para a realização de suas metas sociais e de redistribuição de renda.

Por outro lado, as reformas estruturais vêm acontecendo em países de regimes políticos e culturas políticas tão diferentes como China e Brasil, por exemplo. O primeiro praticando o fechamento político simultaneamente com a abertura econômica, e o segundo implementando as mudanças ao sabor das pressões típicas da democracia e dos interesses políticos-partidários, dificultadas pela prática de um presidencialismo de coalizão.

A tendência política em relação ao papel do Estado parece ser a de acompanhar o movimento pendular de retorno ao Estado necessário. Longe tanto do coletivismo soviético como do fundamentalismo de mercado. Essa busca da racionalidade quanto à adequada dimensão do Estado encontrará em políticas públicas pragmáticas uma âncora segura para o desempenho eficiente de sua tarefa precípua, e razão de sua existência, que é a promoção do bem comum.

O 'retorno do *pendulum*' parece cada vez mais evidente para contrabalançar os exageros, às vezes indiscriminado, na adoção de modelos de reforma que muitas vezes não levam em conta os aspectos culturais, históricos e políticos de diferentes pólis. Não que se vá retornar ao dirigismo estatal na política ou na economia, mas também que não se adote indiscriminadamente regimes políticos e econômicos, sem que se faça, a obviamente necessária redução sociológica, no dizer de Guerreiro Ramos. A adoção precoce de determinadas fórmulas administrativas para o setor público ou para a economia tem sido um mal a trabalhar contra o próprio modelo, muitas vezes positivos em si mesmos, quando adotados no tempo certo.

Pelo que se avizinha politicamente para esta década, é de se supor uma 'meia-volta' no sentido da retomada do papel do Estado e do seu fortalecimento, naquelas atribuições que sempre foram suas funções clássicas. A idéia do Estado mínimo está em declínio, embora isto não signifique o retorno do Estado máximo. Novamente, a discussão em torno do papel e do tamanho do Estado não deve obedecer a rigorosos dogmas ou ideologias políticas; deve girar, portanto, ao redor de questões mais pragmáticas, voltadas para o desenho de um arcabouço institucional e para o estabelecimento de um aparato estatal capazes de fazer valer o que realmente interessa: o adequado funcionamento do Estado Democrático de Direito; a promoção da justiça social; a estabilidade macro-econômica e o desenvolvimento.

Cada vez mais prevalece, portanto, a necessidade de implementação de políticas públicas baseadas no pragmatismo, esquivando-se do debate ideológico e das tentações dogmáticas. Ao menos nestes tempos

de crise das ideologias.

O atual governo petista está sendo o responsável pelo retorno do pendulo à sua posição preferida no tocante ao desenvolvimento brasileiro: nem o liberalismo, nem nacionalismo radical. Está introduzindo uma nova proposta desenvolvimentista, devidamente inserida tanto na nova economia política internacional como na nova esquerda. Atenta ao período pós-consenso de Washington, recuperando o poder do Estado, reconhecendo a democracia como regime político e o capitalismo como sistema econômico, ambos insubstituíveis neste início de novo milênio, tendo um Estado racional acompanhado de instituições reformuladas como pilar de todo o processo.

Referências Bibliográficas

EVANS, Peter. *The Eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization*. Paper, University of California, Berkeley, 1997.

GIDDENS, Anthony. *Third Way Politics*, Paper in print, 1999.

NONNEMAN, Gerd (Ed) *Political and Economic Liberalization: Dynamics and Linkages in Comparative Perspective*. (Boulder: Lynne, Rienner Publishers).

WILLIAMSON, John (Ed) *The Political Economy of Policy Reform*. (Washington, D.C.: Institute for International Economics), 1994.

(Ed), *The Progress of Policy Reform in Latin America in Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute of International Economics, 1990.

CALDAS W. Ricardo e PEIXOTO, João Paulo M. *Regimes Políticos, Eleições, e Reformas Econômicas: de João Figueiredo a Fernando Henrique Cardoso* (Brasília: Brasília Jurídica, 2001).

KRUEGER O. Anne (Ed). *Economic Policy Reform : the second stage* (Chicago : The University of Chicago Press, 2000).

NONNEMAN, Gerd (Ed) *Political and Economic Liberalization: Dynamics and Linkages in Comparative Perspective* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1996).

PEIXOTO, João Paulo M. (Ed) *Reforma e Modernização do Estado no Brasil* Sobral, Ce: Edições UVA, (2000).

VELLINGA, Meno (Ed). *The Changing Role of the State in Latin America* (Boulder, Co: Westview Press, 1998).

Biografia

João Paulo M. Peixoto, professor de Política e Administração Pública na Universidade de Brasília. Especialista em Desenvolvimento Institucional. Consultor do Banco Mundial para reforma do setor público em países africanos de língua portuguesa. Suas publicações incluem Reforma e Modernização da Administração Pública: aspectos da experiência brasileira recente. Autor de vários artigos e palestras no Brasil e no Exterior sobre reforma do Estado. Ministra cursos sobre política e gestão do setor público para várias instituições públicas e privadas brasileiras.

Anexos

CARACTERÍSTICAS DO FUNCIONALISMO PÚBLICO EM CINCO PAÍSES

	Aposentadoria com salário integral	Estabilidade no emprego*	Número de funcionários** (por 100 000 habitantes)	Idade Média	Funcionários com diploma universitário	Jornada de trabalho (em horas semanais)
ARGENTINA	Não	Não	320	47	32%	40
BRASIL	Sim	Sim	458	45	40%	40
ESTADOS UNIDOS	Não	Não	952	46,5	41%	40
FINLÂNDIA	Não	Não	2325	42	62%	37
FRANÇA	Não	Não	4347	46	47%	35

SALÁRIO MÉDIO DE SERVIDORES PÚBLICOS E RENDA PER CAPITA

ARGENTINA	BRASIL	ESTADOS UNIDOS	FINLÂNDIA	FRANÇA
Salário médio dos servidores 6 000 # Renda per capita 7 550	Salário médio dos servidores 12 046 Renda per capita 3 430	Salário médio dos servidores 53 949 Renda per capita 31910	Salário médio dos servidores 34 997 Renda per capita 24730	Salário médio dos servidores 73 664 Renda per capita 24 210
O servidor ganha 20% menos do que a renda per capita	O servidor ganha 251% mais do que a renda per capita	O servidor ganha 69% mais do que a renda per capita	O servidor ganha 41,4% mais do que a renda per capita	O servidor ganha 204% mais Renda per capita

*Segundo as leis de cada país

** Contabilizados apenas os funcionários civis federais

Valores anuais, em dólar

Fontes: Ministério do Planejamento/OCDE/ Subsecretaria de Emprego Público da Argentina/ Escritório de Gerenciamento de Pessoal do Governo Americano/
Ministério da Função Pública e da Reforma do Estado da França/ Organização Internacional do Trabalho
Revista Veja, 16/07/2003, pp 52 e 53

BRASIL X PAÍSES RICOS
GASTOS TOTAIS COM PREVIDÊNCIA E COM PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM
PAÍSES DA OCDE (1998) E NO BRASIL 2002) EM % DO PIB

País	Gastos em Previdência /PIB	Previdência dos servidores/PIB	População acima de 60 anos
Austrália	6,2	1,3	16,3
Áustria	13,4	3,4	20,7
Bélgica	10,8	2,7	22,1
Canadá	6,0	0,7	16,7
Dinamarca	8,4	1,0	20,0
França	12,3	3,0	20,5
Alemanha	11,2	1,7	23,2
Grécia	12,1	1,9	23,4
Irlanda	3,8	0,6	15,2
Japão	7,0	1,1	23,2
Holanda	9,3	1,6	18,3
Portugal	8,7	2,6	20,8
Espanha	9,4	0,9	21,8
Estados Unidos	6,3	1,6	16,1
Média dos países selecionados OCDE	8,9	1,7	19,9
Brasil	11,5	4,7	8,4

Fonte: Folha de S.Paulo, 20 de julho de 2003, p. A8

AS REFORMAS DE BASE DO GOVERNO JOÃO GOULART (1961-1964)

REFORMAS	OBJETIVOS
Agrária	Redistribuição da terra, criando numerosas classes de pequenos proprietários
Urbana	Planejamento e regulamentação do crescimento das cidades
Bancária	Criação de sistema financeiro comprometido com as prioridades nacionais
Eleitoral	Concessão de voto aos analfabetos (cerca de metade da população adulta) e a todos os militares
Estatuto do capital estrangeiro	Regulamentação e controle dos investidores estrangeiros e da remessa de lucros
Universitária	Ensino e pesquisa dirigidos às necessidades sociais e nacionais
Tributária	Ênfase na arrecadação dos impostos diretos, especialmente o imposto de renda progressivo

Fonte: Silva, Hélio. Golpe ou Contra Golpe.

REFORMAS DO REGIME MILITAR (1964-1985)

Reforma Agrária	Estatuto de Terra, assentamento rural e colonização.
Reforma Educacional	Reformas estruturais e pedagógicas nos três níveis de ensino
Reforma Tributária	Modernização do sistema tributário, criação de novos impostos, redistribuição do imposto de renda, novo posto
Reforma Administrativa	Modernização Administrativa, desburocratização, reorganização administrativa.
Reformas Econômicas	Estabilização econômica, liberalização comercial, reforma do sistema financeiro.
Reforma do Judiciário	Modernização do Poder Judiciário.
Reforma Política	Idem FHC

REFORMAS DO GOVERNO COLLOR (1990-1992)

Reformas Econômicas	Modernização econômica, privatização e liberalização comercial.
Reforma Tributária	Simplificação e consolidação de impostos indiretos, modernizar e desburocratizar a cobrança e fiscalização feitas pela RF, reforma do sistema de impostos, isenção de ICM e IPI para máquinas e equipamentos.
Reforma Administrativa	Revisão da estabilidade, estruturação de carreiras, racionalização dos gastos com a folha salarial, desregulamentação e reorganização administrativa.
Reforma Universitária	Revisão do Ensino Superior e regulamentação da autonomia universitária.
Reforma Sindical e Trabalhista	Eliminar a tutela estatal, flexibilização das leis trabalhistas.
Reforma Agrária	Revisão do ITR, impulsionar o assentamento rural.
Reforma Previdenciária	Nova sistemática de custeio

REFORMAS DO GOVERNO FCH (1995-2002)

Reformas Econômica	Quebra dos monopólios estatais, estabilidade econômica, ajuste fiscal, privatização, concessões no serviço público.
Reformas Administrativas	Agências reguladoras, reforma, reorganização administrativa, desburocratização, lei de responsabilidade fiscal.
Reforma Agrária	Assentamento rural
Reforma Tributária	Revisão do sistema de impostos
Reforma Previdenciária	Revisão do sistema de aposentadorias do setor público.
Reforma Política	Sistema eleitoral, duração do mandato presidencial, sistema partidário.
Reforma do Judiciário	Modernização do poder judiciário