

## Federalismo e Reforma do Estado: resultados preliminares de pesquisa

Sérgio de Azevedo \*

### 1) Introdução: considerações sobre o conceito de “Reforma do Estado”

O Estado contemporâneo é formado por um mosaico de instituições diferenciadas quanto a objetivos, capacidade técnica, valores, paradigmas, formatos institucionais e graus de interlocução e interação bastante díspares em relação aos diversos atores sociais. Do mesmo modo, as normas jurídicas e as políticas regulatórias que balizam a atuação dos distintos órgãos e agências públicas - além de não serem necessariamente coerentes entre si - apresentam, tanto para o setor público encarregado de implementá-las quanto para o público-alvo, significado simbólico e capacidade mandatória (legitimidade) diferenciadas para cada país e, por vezes, mesmo para os diferentes governos subnacionais . Dessa forma , o Estado contemporâneo encontra-se muito distantes das ultrapassadas concepções funcionalistas e marxistas tradicionais que tendiam a priorizar uma visão compreensivista e uma lógica linear na ação do aparato de estado.<sup>1</sup>

Por outro lado, toda essa complexidade do aparato estatal está longe de significar que o Estado seja amorfo ou possua comportamento anárquico recorrente. Ainda que de forma matizada as contradições, conflitos, fragmentações institucionais, status e acesso diferenciados a “recursos críticos” (financeiros, políticos, organizacionais etc) por parte dos diversos órgãos e agências públicas se apresentam, pelo menos em parte, como um rebatimento da correlação de forças existente entre os diversos atores sociais.

---

<sup>1</sup> Apesar da utilização do conceito de “disfunção” utilizados por autores funcionalistas como Merton para enfrentar a questão do conflito e mudança - em uma análise sistêmica que tende a privilegiar o equilíbrio e a manutenção do “status -quo” - e do uso da noção de “autonomia relativa” da esfera política, usada especialmente por marxistas de corte estruturalistas como Poulantza como forma de minimizar os efeitos do determinismo econômico, ainda assim consideramos que às duas abordagens padecem de uma rigidez metodológicas extremamente simplificadora que não é capaz de dar conta da riqueza e complexidade do Estado Contemporâneo e de sua interação com a sociedade.

As inúmeras variáveis envolvidas no processo de formulação implementação e avaliação de políticas públicas tornam complexas as análises comparativas de “governance” e “accountability” que envolvam diferentes contextos nacionais, regionais ou locais. O mesmo pode-se dizer sobre os esforços que vêm sendo realizados nos últimos anos por agências internacionais e nacionais (através de seminários temáticos, publicações especializadas e formação de banco de dados) voltados para a socialização e difusão das chamadas “best practices”, dirigidas, em sua maioria, para a melhoria das condições de vida das populações pobres dos países em desenvolvimento<sup>2</sup>.

No caso brasileiro, essas questões tornam-se ainda mais dramáticas em virtude tanto da enorme extensão e diversificação do país, como do pacto federativo que abrange três distintas esferas de governo.

A discussão de como compatibilizar a política de um novo governo com o aparato estatal existente tem sido historicamente tema de grande relevância para a Ciência Política<sup>3</sup>, porém é necessário buscar diferenciar o quando se trata de reformas tópicas, denominadas genericamente de reformas administrativas e aqueles em que poder-se-ia denominar de Reforma do Estado.<sup>4</sup> Em outras palavras, em contraposição a este processo

---

<sup>2</sup> Nos anos 60 foi de extrema importância a contribuição de Guerreiro Ramos sobre o conceito de "reduções sociológicas". Considerava o referido professor que as Ciências sociais encontravam-se profundamente marcadas nos países do terceiro mundo não só por uma agenda montada para as necessidades dos países ocidentais de ponta, como se buscava de maneira acrítica repetir experiências êxitosas nesses países, sem levar em contas as especificidades socio-econômicas locais. Quando constata-se atualmente algumas tentativas ingênuas de generalizações das "best practices" - sem as necessárias "reduções sociológicas" - não se pode deixar de ressaltar a pertinência de sua contribuição. Aliás, a reedição, o recente do seu mais famoso livro "Reduções Sociológicas" corrobora a atualidade dessa questão (Ramos, 1997).

<sup>3</sup> Vale lembrar que foi esta uma das questões que desencadeou a cisão entre bolcheviques e mencheviques antes da revolução russa. Em "O Estado e a Revolução", Lenin tinha basicamente repetido a análise de Marx sobre a "Comuna de Paris" em relação a questão da Burocracia, sem perceber as especificidades de um momento pré-revolucionário e a impossibilidade de estender essas características para situações estáveis. Obviamente, o principal objetivo dessa obra foi muito mais enfrentar politicamente os mencheviques (que sob a liderança de Martov propunham uma via "social-democrata") através de uma alternativa revolucionária do que efetivamente aprofundar as discussões sobre as diversas dimensões do fenômeno burocrático.

<sup>4</sup> A nível macro, a transformação no Estado pode ser entendida como um processo permanente que engloba dimensões políticas, econômicas, institucionais, jurídicas e, inclusive, culturais. Os casos mais corriqueiros são produtos das chamadas "reformas administrativas" propostas via de regra no início de cada Administração, buscando-se adequar a máquina pública às prioridades da nova administração. Neste sentido, torna-se lugar comum a formação das chamadas "equipes de transição" que esboçam as principais sugestões de reordenamento da legislação e da máquina pública consideradas necessárias para viabilizar as prioridades e o programa do novo governo. Não raro surgem conflitos e contradições entre as proposições técnicas e os acertos necessários para a sustentação política dos eleitos. Como se acostumar, nestes casos, ocorre uma

de rearranjos permanentes e incrementais do aparato estatal, há momentos históricos - decorrentes de conjunturas específicas internacionais, nacionais ou pela conjugação de ambas - onde ocorrem rupturas de maior envergadura, que podem ser classificadas como de "reforma do Estado" .

Uma das maneiras tradicionais de diferenciar esses pontos nodais das mudanças de corte mais incrementais seria utilizar a tradicional dicotomia de “Reforma versus Revolução” tão cara a tradição marxista. Sob esse prisma somente poder-se-ia falar de Reforma do Estado quando ocorresse transformações estruturais no denominado “modo de produção” (envolvendo também mudanças qualitativas na arena política e ideológica), como seria o caso da revolução francesa e da revolução russa, entre outras. Consideramos essa postura estreita, pois subestima transformações importantes do aparato estatal que ocorrem em determinados momentos históricos sem se configurar necessariamente em uma “revolução” na acepção marxista.<sup>5</sup>

Consideramos que o papel e a organização do Estado em um determinado momento histórico pode ser compreendido, por um lado, em termos da definição de bens públicos e , por outro, em função da forma de oferta desses bens. Embora a conceito tradicional de bem público o defina como aquele que não pode ser apropriado individualmente, sabemos que em cada situação concreta a maior ou menor amplitude desses bens depende de um pacto social e político. Em sua delimitação mais restrita os bens públicos seriam circunscritos apenas “a defesa externa e a ordem jurídica e institucional, abrangendo as garantias individuais, os direitos civis e políticos e o arcabouço normativo das atividades econômicas, entre outros. Em sua acepção ampliada os bens públicos englobam, além dos

---

certa frustração nos quadros técnicos que não aceitam ou não logram compreender a primazia da dimensão política em contextos democráticos(Azevedo &Andrade,1997).

<sup>5</sup> Na verdade esse enfoque apresenta também o equívoco de superestimar as transformações ocorridas nas chamadas “revoluções”. Basta lembrar, entre outros , a obra de Toquenville sobre a revolução francesa onde se mostra que muitas das mudanças imputadas ao processo revolucionário já se encontravam em plena gestação durante o “ancien regime”. Do mesmo modo, os trabalhos sobre a Revolução Russa de Issac Deutchet ,Trotsky, Mandel e Charles Bettelheim, entre outros, são recorrentes em explicitar o quanto a realidade se alijou do panorama pós-revolucionário traçado por Lenin em “O Estado e a Revolução”. No campo administrativo, durante e após a revolução boa parte da burocracia socialista era formada por antigos servidores do Tzar. O Exército Vermelho - organizado por Trotsky - por falta de pessoal qualificado, foi também obrigado a lançar mão de grande quantidade de ex- oficiais czaristas. A influencia desses oficiais “pouco confiáveis” era tão significativa que foi preciso a criação do chamado “comiss-rio militar”, como forma de minimizar a liderança desses soldados profissionais junto a tropa. Posteriormente, nos anos 20, a chamada Nova Política Econômica, defendida por Bukarin e Stalin, enriqueceu uma parcela considerada do

anteriores, os bens e serviços que a sociedade define como direitos do cidadão, por exemplo, educação, saúde, infra-estrutura, saneamento etc. Entre estes dois extremos há possibilidades de inúmeras definições intermediárias de bens públicos, mais restritas ou abrangentes” (Azevedo & Andrade, 1997).

Por outro lado, a forma de oferta desses bens, tanto pode ocorrer através da produção direta do poder público, como por intermédio da regulação e, por vezes, do financiamento deixando que o setor privado se responsabilize de suprir as demandas desses bens<sup>6</sup>.

A partir das considerações acima, entendemos que se deve reservar a denominação de “reforma do Estado” para os pontos de ruptura do pacto social, ou seja, quando ocorra uma redefinição qualitativa do escopo do que se considera “bem público”( amplitude ou redução) e/ou mudanças significativas na forma de produção e oferta desses bens.

Tomando como base esses parâmetros pode-se dizer que nesse século no Brasil tivemos três momentos em que ocorreram Reformas do Estado: a chamada “revolução de 1930”; o regime militar instaurado em 1964; embrionariamente esboçado na Administração Collor/Itamar e consolidado - ainda que não terminado - no Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, a primeira grande reforma inicia-se no primeiro período Getulista, com a estruturação das bases do chamado estado nacional desenvolvimentista, onde é emblemática a nível econômico a disposição de maior participação direta do Estado nas chamadas indústrias de base - como forma de incentivar a modernização do país - e na dimensão institucional a criação do legendário DASP, com o objetivo de modernizar toda a administração federal<sup>7</sup>. O segundo momento de ruptura

---

campezinato - acarretando uma forte estratificação no campo, como também trouxe de volta para as fábricas na qualidade de “Administradores” boa parte dos antigos capitalistas ou gerentes.

<sup>6</sup> Combinando as variáveis “tipo de oferta” e “amplitude da definição dos bens públicos”, a partir de uma abordagem weberiana, é possível pensar três “tipos ideais” de Estado : o chamado "Estado mínimo" ou o velho Estado do "laissez- faire", voltado exclusivamente para a proteção contra os inimigos externos e a manutenção da ordem interna; o Estado neo-liberal que, além da defesa externa e da ordem interna, inclui alguns bens e serviços de consumo coletivo na sua agenda., não se encarregando, entretanto, da produção direta destes últimos; o "Estado de Bem Estar", caracterizado pela definição ampliada de bem público e pela produção direta de grande parte desses bens. Os casos concretos de Estado e as propostas de reforma situam-se nos espaços intermediários dos tipos mencionados. Ver a respeito Azevedo & Andrade 1997.

<sup>7</sup> Apesar do sucesso da Administração JK em compatibilizar arranjos institucionais inovadores capazes de viabilizar novas metas de governo ( com o slogan de crescer 50 anos em 5 -) isso ocorre dentro do marco do chamado Estado Desenvolvimentista Juscelino no lugar de propor uma reforma administrativa clássica - que inevitavelmente acarretaria fortes fricções com o Congresso e dispendio de grande energia e tempo - optou

ocorre por ocasião do regime militar instalado em 1964, que com a reforma levada a cabo através do Decreto Lei-200, ampliou e possibilitou maior eficiência da chamada Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Empresas estatais e de economia mista), que passaram a atuar em bases empresariais<sup>8</sup>. Por fim, o terceiro período de inicia-se a nível econômico com a abertura significativa do mercado no período Collor / Itamar e as primeiras privatizações de empresas governamentais isoladas. Posteriormente, continua com o processo de reforma constitucional ora em curso, que levou a flexibilização do monopólio do petróleo, a privatização dos portos, a venda das companhias telefônica e de algumas companhias elétricas sob o controle federal. Concomitantemente a esse processo recente de repasse de atividades econômicas para o setor privado, vem ocorrendo a nível institucional a ampliação dos poderes reguladores do Estado, onde o exemplo mais eloqüente foi a criação de três grandes agências reguladoras para operarem respectivamente nas áreas de comunicação, eletricidade e energia. Ainda nesse setor - apesar de todos os percalços e contradições - encontra-se em fase de aprovação final a Reforma Previdenciária e já se encontra promulgada a chamada Reforma Administrativa (stricto sensu), que será alvo de considerações mais detalhadas nesse trabalho.

As mudanças qualitativas no papel e na organização do Estado brasileiro ocorridas nos três períodos históricos se encontram atreladas fortemente a variáveis endógenas : 1) crise do modelo agro-exportador baseado na produção cafeeira e da chamada “políticas dos governadores”, que resultou no fim da República Velha em decorrência da “Revolução de 1930” ; 2) esgotamento da primeira fase do modelo de substituição de exportações ( produtos de consumo e indústria tradicional) no final dos anos 50, acompanhada pelo

---

por criar uma estrutura paralela moderna (os conhecidos "Grupos Executivos" da indústria automobilística, da NOVACAP, etc) como forma de implementar suas propostas mais inovadoras.

<sup>8</sup> o governo militar tinha optou por uma estratégia econômica de maior integração a nível internacional - sem abrir mão da defesa da indústria nacional - e de rápida modernização tecnológica nos setores dinâmicos da economia (bens de capital, bens de consumo durável etc). Nesse sentido o sistema produtivo grosso modo podia ser definido como lastreado na grande empresa privada, na sua maioria transnacional, e por outro, sustentado por um considerável conglomerado de grandes empresas estatais bastante dependentes de investimento governamental. Em sua grande maioria, as empresas privadas tipicamente nacionais não eram capazes de competir em igualdade de condições com as empresas multinacionais e estatais, atuando preferencialmente em áreas recorrentes e complementares. Foram tomadas pelos seguidos governos militares diversas políticas compensatórias afim de minorar as desigualdades desse tripé sobre o qual se assentava a economia nacional, bem como ocorreram várias estratégias do empresariado brasileiro para fazer frente a tal situação (associação com capitais internacionais, transferências para setores menos dinâmicos, “lobby” para ampliação da legislação protecionista, fusão entre empresas nacionais, pressão para receberem benefícios fiscais etc).

colapso do pacto populista que redundou no golpe militar de 1964; e, finalmente, forte crise do Estado Desenvolvimentista nos anos 80.

Embora seja possível, também, levantar algumas variáveis exógenas que poderiam ter uma certa influência nas duas primeiras transformações do Estado no Brasil, seguramente as atualmente transformações em curso são as que mais marcadamente foram influenciadas pelas mudanças que ocorrem a nível mundial, especialmente a partir de meados dos anos 70.

A crise mundial de 29 e suas repercussões na economia mundial, certamente favoreceu uma debilitação mais rápida da “política café com leite” a Velha República. Do mesmo modo, no início anos 60, no auge da “Guerra Fria” e, ainda, sob o impacto da Revolução Cubana, o receio do “perigo comunista” (ainda que objetivamente infundado) por parte de atores importantes como militares, empresários, e segmentos significativos da igreja católica e da classe média colaborou e legitimou a chamada, por Touraine, “modernização conservadora” implementada pelos mentores da intervenção militar de 1964.

Entretanto, nas últimas duas décadas tanto no chamado primeiro mundo como nos países periféricos vem ocorrendo - mesmo que de forma diversificada e com diferentes ritmos - em grande escala uma tendência de redefinição das relações entre o poder público e a esfera privada.

## **2- Globalização e Fragmentação: aspectos estruturais da crise econômica e as transformações do Estado**

Globalização é o termo que vem sendo usado para designar o período iniciado neste final do século XX, que é marcado por uma internacionalização extensa de diversas facetas da vida humana. Em grandes traços, globalização refere-se à intensificação das trocas de bens, serviços, informações, viagens e ao intercâmbio de bens culturais de origens distintas, embora nem todos com pesos iguais (Zini Jr, 1997: 118).

A globalização tem vindo acompanhada da formação de blocos regionais fortalecidos política e economicamente. Assim, o final do século XX é tanto um período de crescente internacionalização quanto de crescente regionalismo em termos de blocos econômicos. Este trabalho se propõe a discutir de forma sucinta os desafios que enfrentam as grandes

idades brasileiras, em um contexto concomitante de globalização e fragmentação das atividades econômicas, onde torna-se central repensar as políticas de regulação, a relação público - privado e as novas formas de gestão, mais eficientes e democráticas.

A partir dos anos 50, verificou-se o aprofundamento da internacionalização da economia capitalista. Desencadearam-se forças que acabariam, mais tarde, constituindo uma economia verdadeiramente global e não uma mera soma de economias nacionais, num processo que adquire uma velocidade vertiginosa nas duas décadas e que também põe em xeque o Estado nacional. Nos anos 70, temos a intensificação da concentração de capitais em escala mundial, permitindo uma grande expansão de oligopólios internacionais, que se constituíram em verdadeiros blocos privados atuantes em diversos setores da economia e em diversas regiões do planeta (Mazzeo & Corsi, 1995).

Como resultado dessas alterações estruturais, vemos, em quase todos os países capitalistas, a incapacidade de assegurar um crescimento próximo ao pleno emprego, a crise fiscal do Estado, a desregulamentação da economia, as privatizações, a crise do “Welfare State”, etc., fatos que expressam, entre outros aspectos, dificuldades dos Estados em controlar suas economias nacionais (Mazzeo & Corsi, 1995).

Há ampla controvérsia sobre os fundamentos das crises econômicas que neste último quarto de século têm afetado um grande número dos países desenvolvidos e a maioria dos países periféricos. As correntes neo-liberais explicam fundamentalmente a crise do Estado nos países desenvolvidos, a partir de meados dos anos 70, como uma decorrência direta das políticas de "Welfare State", levadas a cabo nas democracias ocidentais nas décadas de 50 e 60 (Offe, 1984). Estas políticas teriam criado um excesso de demandas para o sistema político, a saturação da agenda governamental e um crescimento geométrico dos gastos sociais incompatíveis com a capacidade de arrecadação do Estado.

É interessante ressaltar, entretanto, as especificidades desse discurso no hemisfério sul (excetuando a Austrália e Nova Zelândia). Aqui, a crise do Estado não é debitada a fortes programas sociais, mas sim ao Estado desenvolvimentista, seja na sua versão populista ou castrense, que se caracteriza por uma enorme intervenção direta na economia.

A forte presença do Estado no setor produtivo, através de empresas controladas pelo poder público e de organizações para-estatais, levaria a déficits crônicos, comprometendo o equilíbrio fiscal. A necessidade dos governos de equilibrar suas contas a curto prazo

acarretaria paulatinamente aumento do endividamento externo e interno, além, obviamente, do recrudescimento e retroalimentação da inflação.

As empresas e órgãos de prestação de serviços estatais são normalmente acusados de deficitários, perdulários, "inchados", ineficientes e sem condições de arcarem com as necessidades de novos investimentos. A privatização seria a saída para não só terminar com os prejuízos reiterados dessas empresas, como para canalizar recursos futuros do setor privado nas áreas econômicas estratégicas. Adicionalmente os recursos produzidos pela privatização ajudariam, ainda, na amortização de parte da dívida do poder público.

Mesmo no caso de empresas para-estatais rentáveis e com gestão profissionalizada a retórica neo-liberal defende a privatização com base, principalmente, em dois argumentos. O primeiro, de cunho econômico, procura mostrar que mesmo rentáveis o retorno destas empresas para o erário público é normalmente bem inferior ao pago pelas empresas privadas aos seus acionistas. O segundo, de caráter político, é de que não caberia ao poder público empatar recursos consideráveis em atividades produtivas, quando este dinheiro poderia ser muito mais bem aplicado em investimentos sociais, normalmente muito aquém das demandas mínimas da população. Assim, diferentemente de seus primos do norte, os neo-liberais do sul argumentam que a "saída" do Estado da esfera econômica teria como corolário o aumento de sua participação na esfera social.

Outra interpretação estrutural da crise do Estado contemporâneo de inspiração neo-marxista considera as características da atual crise do capitalismo avançado como decorrente da transição entre o ocaso do regime fordista de acumulação (baseado na produção Taylorista, e regulado pelo Welfare State) e o surgimento de um novo modelo de "produção flexível" (Valladares & Preteceile, 1990). Segundo esta interpretação, além da necessidade de reforma do aparelho do Estado visando a uma adequação à atual conjuntura (ou seja, maior "governance") as próprias características do modelo de produção flexível afetariam a governabilidade ao modificar substancialmente o peso de atores sociais clássicos, como os sindicatos tradicionais e o próprio Estado Nacional, que teriam suas margens de manobra consideravelmente diminuídas com o processo concomitante de globalização e de fragmentação da economia.

Três aspectos da economia mundial neste final de século seriam motivos para preocupação. Primeiro, "a tecnologia continuava a liberar a mão-de-obra na produção industrial, sem

proporcionar trabalho suficiente do mesmo tipo para os que expulsava, nem assegurar uma taxa de crescimento econômico suficiente para absorvê-los. Muitos poucos observadores esperariam seriamente um mero retorno temporário ao pleno emprego da Era de Ouro no Ocidente” (Hobsbawm,1995:549). Além disso, como lembra Ribeiro, as novas formas de marginalização nos países desenvolvidos não se restringem ao desemprego de longa duração , mas também significam - como designa Robert Castels - a “idéia de des-afiliação dos suportes relacionais que anteriormente complementavam as condições mercantis da reprodução social (a família , o bairro, etc) para explicar os mecanismos pelos quais uma parte dos trabalhadores desempregados ou mesmo subempregados transitam da vulnerabilidade à exclusão” (Ribeiro,1998). Em segundo lugar, a globalização da economia transferiu parte da indústria tradicional de seus velhos centros, nos países ricos, com mão-de-obra de alto custo, para países cuja principal vantagem é o baixo custo da mão-de-obra, sendo que o mesmo ocorre dentro de um país continental como o Brasil, onde certas indústrias de calçados populares estão se transferindo dos estados do sul para o sertão do nordeste, em busca de mão-de-obra mais barata. Por fim, no referente a muitos produtos sofisticados, em lugar das grandes plantas de produção em cadeia, o modelo pós-fordista de acumulação em gestação seria baseado em empresas modernas, de pequeno e médio porte, com tecnologia de ponta e trabalhadores altamente capacitados, muitas vezes vinculados à economia informal e com grande capacidade de adaptação para atender às demandas de um mercado fragmentado e altamente dinâmico (Castells,1985).

Neste sentido, pode-se dizer que a globalização é o período histórico atual marcado pela ampliação das trocas econômicas e culturais entre os habitantes da terra em uma fase de extravasamento da ordem capitalista. Os principais pontos de concordância dos debates sobre o fenômeno da globalização podem ser assim resumidos : o primeiro deles é que a globalização decorre de dois fatores: da revolução tecnológica e da liberalização financeira dos mercados de capitais dos países industrializados. Segundo, a observação de que a globalização trará tanto uma maior homogeneização do consumo e da produção de bens de baixa e média tecnologia quanto de uma individualização e diversificação de produtos "nobres" relacionados ao lazer e ao bem-estar individual.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Os bens consumidos em larga escala poderão ser concentrados em grandes unidades produtivas, e seu consumo se tornará massificado, mas os produtos de consumo individualizado permitirão o aparecimento de

Em suma, para a compreensão da expansão do processo de globalização, cinco pontos merecem destaque : a) a mudança tecnológica acelerada, baseada principalmente na aplicação da informática nos processos produtivos; b) a comunicação via satélite e a redução dos custos de transmissão de informações culturais por meios eletrônicos; c) o barateamento e o aumento substancial na oferta de transporte internacional; d) a expansão do sistema capitalistas nos diversos continentes, facilitado pela derrocada do chamado "socialismo real"; e) a desregulamentação dos mercados financeiros nacionais nos países ricos e seu crescimento para uma competição internacionalizada resultando em acesso mais fácil aos financiamentos internacionais. (Zini Jr, 1997: 117)

Talvez o aspecto mais significativo do ambiente pós-guerra fria seja "o impressionante desafio enfrentado pela cooperação em políticas externas em todas as esferas: econômica, política e militar a paz e a segurança globais ... requerem uma reforma significativa na arquitetura institucional internacional existente, construída para um mundo diferente". grifo nosso;(Ostry, 1994 : 363). Neste sentido, cabe ressaltar, que o processo de integração entre países e o mercado internacional possui velocidades distintas conforme o nível de desenvolvimento econômico de cada país. Assim, os países desenvolvidos e os chamados em desenvolvimentos de renda média, entre os quais se enquadra o Brasil, o ritmo apresenta-se e continuará intenso. Por outro lado, os países mais pobres continuarão com um ritmo muito mais lento de integração internacional. Sendo assim, é possível supor um aumento ainda maior nas discrepâncias de renda entre os países ricos e os mais pobres. (Zini Jr, 1997: 117)

Os mercados financeiros internacionais e a desregulamentação recente do sistema bancário constituem-se na alavanca da globalização da economia, formando um sistema internacional não subordinado ao controle de governos e que movimentam bilhões de dólares por dia (aproximadamente US\$ 900 bilhões) em todo mundo, auxiliado pelo avanço das telecomunicações e da informática(Mazzeo & Corsi, 1995). O capital sofre "um processo crescente de desterritorialização com o mercado financeiro global. Esse processo abre a possibilidade de profundas alterações nas formas de sociabilidade capitalista, obrigando, inclusive, a redefinição dos Estados nacionais, na medida em que o processo de integração econômico-financeira envolve diversos países que acabam constituindo blocos econômicos

---

uma ampla gama de produtos bastantes diversificados e de qualidades diferentes, ou seja, presencia-se um

transnacionais, como demonstram a CCE, o NAFTA e o Mercosul<sup>10</sup>. Nesse sentido, a internacionalização da produção e dos mercados financeiros e a liberalização do comércio diminuem sobremaneira a capacidade de os Estados controlarem, por meio de políticas macroeconômicas, suas economias" grifo nosso; (Mazzeo & Corsi, 1995).

Assim, neste novo cenário internacional, algumas características do panorama político global se destacam. A mais evidente delas é o enfraquecimento relativo do Estado nacional, instituição central da política desde a "Era das Revoluções", devido, tanto a seu monopólio do poder público e da lei, quanto porque constituía o campo efetivo de ação política para a maioria dos fins (Hobsbawm, 1995 : 553). Há muitas razões para isso, sendo que "uma é o ritmo acelerado das mudanças, tanto políticas quanto econômicas. A mudança rápida aumenta o risco, porque as instituições (inclusive os governos nacionais) têm uma tendência à inércia, isto é, são incapazes de se adaptar rapidamente a novos desafios". grifo nosso (Ostry, 1994: 362).

Acreditamos que a explicação de inércia institucional dos governos nacionais sugerida por Ostry mascara um problema clássico de ação coletiva, no qual os participantes enfrentam o que a literatura especializada chama do "dilema do prisioneiro" e que pode desembocar a médio ou a longo prazo em perdas generalizadas para todos os participantes do "jogo político".<sup>11</sup> A situação em pauta torna-se ainda mais complicada em virtude de que as possibilidades de "perdas e ganhos" a curto prazo são profundamente assimétricas quando comparamos os países desenvolvidos aos chamados "países emergentes", entre os quais se encontra o Brasil. Em outras palavras, embora uma maior regulação do mercado internacional, especialmente o financeiro, interesse "in limine" a todos os Estados nacionais isto não pode ser enfrentado de forma adequada individualmente. Pelo contrário, caso não ocorra uma concertação mais ampla, qualquer medida unilateral mais forte pode levar à

---

processo concomitante de globalização e fragmentação das atividades produtivas.

<sup>10</sup> O Mercosul (Mercado Comum do Sul) é um bloco econômico criado para facilitar e agilizar as relações comerciais entre países da América Latina, em relação ao mercado internacional. Visando dar maior competitividade aos seus produtos, diversas mudanças estão sendo introduzidas nos países membros, de forma a adequar suas legislações à nova realidade de mercado. Os países membros são, hoje: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A Bolívia e o Chile possuem relações especiais com o Mercosul e espera-se que, em breve, também passem a integrar este bloco.

<sup>11</sup> O "dilema do prisioneiro" é uma metáfora utilizada onde dois c' mplices que por estarem incomunicáveis - e não poderem, portanto, combinarem uma forma cooperativa de comportamento - terminam, individualmente, por optarem por estratégias que prejudicam todos os atores envolvidos.

grave crise financeira para o Estado que radicalize sua “defesa” em relação, por exemplo, aos chamados capitais voláteis (ou especulativos). Por outro lado, como uma regulação internacional desse porte, envolve um enorme número de parceiros, de variáveis, de interesses consolidados e, especialmente, alto grau de incertezas, os atores melhor posicionados tendem a encarar a manutenção do “status quo” como um mal menor.

Grosso modo, podemos pensar dois cenários possíveis para uma mudança institucional que adapte as agências públicas nacionais e multinacionais ao novo contexto: o primeiro seria a ocorrência ou, pelo menos, uma forte ameaça da chamada “tragédia dos comuns” onde todos (inclusive os países ricos) seriam profundamente prejudicados em decorrência da falta de regulamentação adequada para o novo mercado internacional. A segunda opção seria uma institucionalização incremental à base de múltiplas negociações - envolvendo no primeiro momento possivelmente países pertencentes a um mesmo bloco econômico (CEE, NAFTA, Mercosul, etc). Poder-se-ia avançar, também, em acordos regionais específicos vinculando dois ou mais Estados nacionais e, concomitantemente, realizar paulatinos ajustes individuais nas respectivas legislações nacionais, dependendo da conjuntura econômica e política de cada país.

De certa forma, ainda que timidamente, é esse segundo cenário que começa a se configurar como a alternativa preferida dos países ricos e das agências internacionais. Claro que o preço disso foi a bancarrota do México, a crise dos países emergentes da Ásia (Coréia, Tailândia, Indonésia etc) e as ameaças de curto prazo à estabilização de países como a Rússia e o Brasil.

Ressalte-se, por fim, que o chamado processo de globalização econômica diz respeito fundamentalmente ao fator capital, já que não há até o momento, no terceiro mundo, nenhuma perspectiva de livre circulação da mão-de-obra, pelo contrário, o que se observa tanto nos EEUU, como na Comunidade Econômica Européia é o inverso, ou seja, legislações draconianas que dificultam o processo de migração dos países periféricos em direção ao chamado Primeiro Mundo. Assim, estamos muito longe do que seria o embrião de uma cidadania mundial e, também, não se vislumbra a curto ou médio prazo a formação de um governo supranacional capaz de uma regulação de âmbito mundial, embora se possa avançar paulatinamente em acordos internacionais pontuais sobre temas específicos, como já vem ocorrendo ao longo deste século.

Como vimos, mesmo ocorrendo interpretações divergentes sobre a caracterização da crise do Estado, a maioria dos estudiosos concorda que as sociedades contemporâneas passam por um período de rápida reestruturação.<sup>12</sup> Pode-se dizer que os processos de transformação econômica em curso nas últimas duas décadas romperam as "amarras" regulatórias tradicionais do Estado (Touraine,1995). Assim, mesmo em contextos e setores em que não ocorreu uma "desregulação" oficial ou formal da economia, na prática, parte considerável do quadro legal tornou-se superado. Em suma, um dos desafios nesta passagem de século seria a formação de um novo marco de regulação por parte do Estado que desse conta da profunda complexidade e idiosincrasias das sociedades contemporâneas. Lembram alguns autores que a ampliação da esfera pública e o fortalecimento progressivo do poder de regulação do Estado ao longo do século XX (leis anti-trust, legislação trabalhista, previdência, seguridade social etc) ocorreu fundamentalmente para contra-arrestar os efeitos perversos do "mercado livre". (Preteilla,1994).

Atualmente, embora variando em função das características locais, há uma tendência de diminuição da participação direta do Estado como produtor direto de bens e serviços e o aumento das atividades referentes ao incentivo e orientação dos investimentos do setor privado em áreas consideradas pelo Setor Público como estratégicas ou prioritárias, bem como o incremento das atividades de regulação e de parcerias com diferentes atores da sociedade civil (Osborne & Gaebler, 1992). Esta tendência não significa que o Estado deixou de ser um instrumento político relevante - como poderia levar a crer uma interpretação ingênua do processo de globalização - requerendo, entretanto, uma rediscussão do seu novo papel e de seus arranjos institucionais.

Interagindo com esses constrangimentos estruturais, países em desenvolvimento como o Brasil enfrentam concomitantemente questões de governabilidade e governança que

---

<sup>12</sup> As experiências de reformas e ajuste do Estado que resultaram em êxito relativo, tal como ocorreu na maioria dos grandes países latino-americanos - México, Chile e Argentina, Peru e, por último, o Brasil - são bastante diferenciadas quanto a estratégias, performance do plano, época de implantação e respaldo político. Ainda que se possa questionar o preço pago pela "saída da crise", de uma maneira mais ou menos eficaz, todos eles reduziram substancialmente a inflação, colocando-a sob controle, realizaram reformas de maior ou menor envergadura no aparato de Estado e voltaram a crescer, ainda que à taxas bastante diferenciadas. Apesar disso, na América Latina ocorreu entre 1980 e 1990 uma diminuição da renda "per capita" da ordem de 10% (Sagasti & Arevalo,1994). Ressalte-se, entretanto, que mesmo com a grave crise econômica dos anos 80 - possivelmente em virtude da consolidação democrática em diversos países, que permitiu maiores possibilidades de pressão popular sobre os governos (nacionais, provinciais e locais) - ocorreu tanto no Brasil

somente podem ser entendidos se - aliado a esses constrangimentos exógenos - avancemos na compreensão de nossa idiossincrasias.

## **2 - O estado da arte da Reforma do Estado no Brasil**

O Brasil se encontra atualmente em um momento de transição com limites de expansão econômica - balizados tanto pela nova ordem internacional, quanto por questões internas não resolvidas - havendo virtual consenso entre os analistas sobre a necessidade da reforma do Estado como condição para qualquer projeto de retomada sustentada de crescimento de longo prazo<sup>13</sup>. Há, evidentemente, divergências sobre a amplitude, forma e ritmo das mudanças, bem como sobre a definição da agenda de “bens públicos”, os meios adequados de regulação pública, e como se organizariam diferentes tipos de serviços ofertados diretamente pelo Estado.

A reformas em curso poderiam ser divididas em cinco grandes grupos: as de caráter econômico, as de ordem política, a da seguridade social, a tributária e a chamada administrativa, sendo que todas elas possuem fortes interfaces.<sup>14</sup>.

As reforma econômicas - que se encontram bastante avançadas - visam propiciar e dinamizar o investimento privado nacional e internacional, especialmente em áreas em áreas consideradas estratégicas (telecomunicação, transporte, eletricidade, petróleo e derivados etc). Após a privatização de grandes empresas estatais (Companhia Siderúrgica Nacional, Vale do Rio Doce, Portos etc), estamos na fase de transferência para iniciativa privada de importantes serviços públicos como telecomunicações e energia elétrica, que exigiu previamente mudanças estruturais no papel regulador do Estado.

---

(MÈdice & Agune,1994; Lago,1998), como em outros países latino-americanos (Coragio,1994) uma sensível melhoria dos índices sociais "vís-a-vís" à década anterior.

<sup>13</sup> Segundo a ótica oficial, impasses conjunturais como pressões de demanda, desajustes cambiais, desequilíbrio na balança de pagamentos, dificuldades de rolagem da dívida interna, baixo nível de crescimento, juros altos e dificuldades de equilíbrio fiscal somente poderão se equacionados de forma mais estável e duradoura após as reformas propostas pelo executivo

<sup>14</sup> Documentos oficiais do MARE priorizam a denominação Reforma do Estado ( em detrimento a de à Reforma Administrativa) com o intuito, seguramente, de chamar a atenção para as diferenças qualitativas existentes em relação as tradicionais propostas de mudanças na máquina pública, que surgem rotineiramente após cada eleição Mesmo considerando correta a preocupação do MARE - pelos motivos explicitados anteriormente ao longo do texto - n, o È possível tratar adequadamente ÷s transformações institucionais em curso no ,âmbito da burocracia estatal isoladamente das reformas que ocorrem nas demais -reas, devido aos à “trade offs” entre as áreas administrativa, econômica, fiscal e política.

No referente a arena política, em tese, os atores mais diretamente envolvidos (partidos, mídia, associações civis, pesquisadores etc ) concordam sobre as necessidade de mudanças. Entretanto, nesse campo, as divergências são de tal ordem que o governo resolveu transferir para a próxima administração o enfrentamento dessa questão.<sup>15</sup> Tratando-se de uma política regulatória - envolvendo inúmeras variáveis - qualquer mudança de maior profundidade acarretará efeitos não esperados, o que pode dificultar a eleição de alguns dos atuais membros do Congresso Nacional. Como uma política desse tipo tende a ser vista por cada parlamentar de acordo com o seu possível impacto em seu projeto particular, há uma tendência natural de certa resistência a qualquer proposta de mudança . Em suma, a formação de consensos é mais difícil, já que os parlamentares - apesar de reconhecerem diferentes fragilidades da legislação em vigor - foram eleitos pelas atuais “regras do jogo”<sup>16</sup>.

O terceiro grupo de proposta envolveria o complexo e delicado tema da Seguridade Social, tanto no referente a questão institucional (gestão e formato organizacional) como no que diz respeito às fontes de recurso, arrecadação e administração dos mesmos. A parte referente as regras de aposentadoria encontram-se em fase final de votação, devendo ser aprovada e promulgada após as eleições de 1998. No referente às fontes permanentes de financiamento seja para a previdência, saúde ou assistência social sequer há uma pré-proposta do governo. Como se trata de tema de grande sensibilidades social e de fortes interfaces com o sistema tributário, esse processo de reforma para chegar ao seu final deve ser longo e bastante conturbado.

---

<sup>15</sup> Embora seja tema polêmico, alguns estudiosos tendem a imputar, pelo menos em parte, ao sistema eleitoral e a legislação partidária o fracasso de quase uma dezena de planos econômicos na última década.

<sup>16</sup> No início de 1977, quando estávamos realizando entrevistas com parlamentares do Congresso Nacional para efeitos de pesquisa sobre o processo de Reforma do Estado, indagamos a um deputado sua opinião sobre as possibilidades de implantação do chamado voto distrital misto (na verdade, proporcional personalizado como existe na Alemanha) defendido pelo seu partido. A resposta do parlamentar foi paradigmática: disse ele “se eu tivesse a possibilidade de desenhar os limites do Distrito em que vou concorrer n.,o haveria nenhum problema, mas como n.,o sei o que pode acontecer acho melhor não arriscar”.

Diferentemente das outras propostas de reforma constitucional do governo federal - como a da previdência e a administrativa - no caso do projeto de reforma tributária não há no executivo um *policy advocate* de peso da proposta oficial.<sup>17</sup>

Além disso, algumas das medidas de reforma tributária, implementadas via legislação ordinária, como a desoneração das exportações de produtos primários e semi-elaborados, em virtude das perdas de receitas estaduais, causaram tal descontentamento entre aliados importantes do Governo Federal (este foi o caso especialmente do governo do Pará, Minas Gerais e São Paulo) , que o executivo federal redobrou seus cuidados com a manutenção do atual pacto federativo, alcançado na constituição de 1988. Do mesmo modo, a prorrogação do FES causou também muitas resistências, especialmente entre Prefeitos e Governadores - atores relevantes do jogo político (ABRUCCIO,1994)- o que levou o Governo, também, a renegociar a manutenção do referido Fundo de forma a causar menos perdas para os governos sub-nacionais.

De uma maneira geral, os diversos atores estratégicos envolvidos na reforma tributária se apresentam bastante divididos. Os governadores desejam fundamentalmente discutir a questão das suas potenciais perdas específicas geradas pela proposta do governo federal. Os empresários, apesar da polêmica entre industriais e comerciantes ("sales tax" versus imposto cobrado na produção), parecem muito mais preocupados em desonerar a folha de pagamento, e livrar-se das inúmeras 'contribuições sociais", do que discutir profundamente uma reforma tributária compreensiva capaz não só de garantir um equilíbrio constante das contas públicas, mas também possibilitar aos três níveis de governo disponibilidade para investimentos nas áreas de infra-estrutural, social e setores considerados estratégicos.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> A primeira proposta do governo para a área tinha como mentor um técnico, Fernando Rezende, atual presidente do IPEA (REZENDE,1996). A proposta ora em tramitação, embora oriunda do Ministério da Fazenda, não muda substancialmente o quadro anterior. O ministro Malan afirmou que a reforma tributária "ficaria para o próximo século" devido às suas enormes complexidades. A falta de paternidade das propostas nessa área, no entanto, é consistente com estudos internacionais que mostram que os políticos, em geral, não entrevêm dividendos eleitorais em matérias tributárias, excetuando aqueles que fazem lobby para grupos específicos (Azevedo & Melo, 1997).

<sup>18</sup> De toda forma, a nova proposta de Reforma Tributária recebeu elogios especialmente das entidades patronais da indústria, como a Confederação Nacional da Indústria, que através de seu presidente Senador Fernando Bezerra, afirmou que o governo "está indo ao encontro dos anseios da classe empresarial ao propor a redução de impostos e a tributação do consumo" (Jornal O Tempo, 27 de setembro de 1997; pag. 7)

Em relação centrais sindicais, que reúnem os assalariados em geral (CUT, CGT e Força Sindical), a proposta conjunta encaminhada em 1996 em parceria com as entidades patronais, demonstra que não haveria grandes divergências entre patrões e empregados, no referente a questão tributária.<sup>19</sup>

A nível municipal a estratégia é extremamente defensiva, buscando resguardar os ganhos conseguidos na constituição de 1988 e, se possível, abrir brechas para a abertura de novas fontes de financiamento. Os motivos da baixa mobilização dos prefeitos são de várias ordens : fragilidade das associações municipais de nível nacional e estadual; o impacto somente de médio prazo da atual proposta de reforma tributária, quando a maioria não estaria mais exercendo o cargo de executivo municipal e, finalmente, os inúmeros problemas do dia a dia, que exigem dos prefeitos dedicação quase total as atividades de "apagar incêndios". Basta lembrar, que, a nível municipal, a primeira manifestação formal sobre o tema da reforma tributária partiu da associação de secretários de finanças das capitais (ABRASF). Somente, em outubro de 1997 os prefeitos do Fórum de Governantes de Cidades Metropolitanas que reivindicam propostas consideradas pelos próprios Prefeitos como emergenciais, entre elas, a ampliação da área de abrangência do ISS.<sup>20</sup> e o retorno do extinto IVVC (Imposto sobre a Venda a Varejo dos Combustíveis).

Na qualificação deste quadro de impasses, há um relativo consenso entre os analistas sobre certos pontos. Assim, apesar do impacto positivo do "Plano Real", não parece viável uma retomada do crescimento nos moldes dos anos 70, sendo impossível a reedição da intervenção pública, no campo econômico e social, nos moldes do chamado Estado Desenvolvimentista (Ribeiro & Azevedo, 1993). Neste sentido, tanto o governo como parcela considerável da oposição parlamentar concordam com a necessidade de uma reforma institucional do estado, que inclua maior participação do capital privado em serviços públicos, maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e controle

---

<sup>19</sup> Entretanto, a grande surpresa diz respeito ao papel desempenhado por alguns sindicatos de funcionários públicos no processo de reforma constitucional em curso. Foi possível constatar o enorme "poder de fogo" dos sindicatos públicos ligados aos Fiscais da Previdência e aos Auditores Federais de Tributos Nacionais. A capacidade de lobby sobre o Congresso e o próprio governo é bastante forte, seja pela capacidade de produção e divulgação de trabalhos técnicos, seja pela alta disponibilidade financeira que facilita a mobilização política em prol de suas causas.

<sup>20</sup> Além da ampliação da área de abrangência do ISS e o retorno do extinto IVVC o Fórum de Governantes de Cidades Metropolitanas deseja novos critérios para repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, FPM. (Jornal O Tempo 18/10/1997).

das políticas públicas, bem como terceirização, descentralização e privatização de certas atividades hoje a cargo do Poder Público, nos três níveis de governo.

Por fim, em relação a reforma administrativa recém promulgada, as mudanças mais importantes, decorrentes das reformas constitucionais, nessa área foram :

- introdução da hipótese de perda da estabilidade por **insuficiência de desempenho** (apurada mediante procedimento de avaliação periódico e não pela identificação de uma isolada falta grave) e por **excesso de quadros** com o cumprimento da lei complementar que fixa limites para despesa com pessoal ativo e inativo e com reserva de ao menos 40% das receitas correntes para despesa com custeio do aparelho administrativo e financeiro dos servidores públicos. Além disso, para lograr a estabilidade, o estágio probatório passa para três anos de efetivo exercício em cargo público com exigência da avaliação de desempenho como condição básica para aquisição da estabilidade;
- disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço
- fim da obrigatoriedade da fixação do regime jurídico único. Assim, adotar, continuar adotando ou romper com esse regime passa a ser uma decisão política autônoma da União, dos Estados e Municípios.
- criação de teto de remuneração para o setor público, incluindo inclusive as chamadas “vantagens pessoais”;
- supressão da isonomia entre os três poderes;
- transfere a disciplina do direito de greve no serviço público para a lei ordinária;
- prever leis para disciplinar as formas de participação popular na administração pública
- amplia a autonomia gerencial e orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contrato, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho;

Em relação à reforma administrativa - mesmo que seja inegável sua importância para tornar mais flexível e eficiente a burocracia governamental da União, dos Estados e Municípios - a tese de um número excessivo de servidores públicos para explicar a crise fiscal não se sustenta.. Segundo os defensores dessa corrente, uma das consequências benéficas da reforma administrativa em curso seria possibilitar o enxugamento da máquina pública e com isto a diminuição considerável dos gastos dos governo federal.

Contabilizando os funcionários dos três níveis de governo e os empregados das empresas estatais a, do ponto de vista comparativo, pode-se afirmar que o Brasil apresenta no cômputo geral um número insatisfatório de funcionários.

Por outro lado, caso ocorra alguma diminuição minimamente relevante de pessoal, em decorrência da reforma administrativa, isto somente será provável a nível dos estados e municípios - que respondem juntos por aproximadamente por 5 milhões de servidores - uma vez que a União "stricto sensu" possui cerca de 950 mil funcionários (Executivo, Legislativo, Judiciário e Militares).

A diminuição dos servidores ligados a empresas estatais (650 mil em 1995), independentemente da Reforma Administrativa, já estaria ocorrendo em função dos programas de privatização dos governos federal e estaduais. Além do que foi dito, enfrentamos problemas de capacitação técnica e de inadequada distribuição de servidores entre as diversas atividades governamentais. No geral, pode-se dizer que mesmo nas instituições onde ocorre um "inchaço" de funcionários há normalmente falta de pessoal qualificado. Isto é verdade, sobretudo, para os órgãos do Executivo onde normalmente o salário médio dos funcionários é de duas, até três vezes inferior ao do Legislativo e Judiciário. Como o próprio governo reconhece, enquanto os servidores dos escalões inferiores e médios do Executivo Federal possuem remuneração superior à média do mercado, os de nível superior apresentam uma considerável defasagem em relação aos seus pares do setor privado (MARE, 1997). Assim, caso se deseje aumentar a eficácia da máquina pública federal, como afirma a retórica governamental, há a necessidade de, não só aumentar consideravelmente o número dos servidores mais qualificados, como também de melhorar o seu nível de remuneração. Isto levará necessariamente a um aumento geral com os gastos de pessoal da União e não a uma diminuição das despesas como supõe o senso comum.

### **3- Constrangimentos estruturais para a Reforma do Estado e da Governança no Brasil**

A maioria dos cientistas políticos brasileiros têm traduzido o conhecido termo inglês "governance" por governança.<sup>21</sup> Enquanto o conceito de governabilidade estaria ligado às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (sistema político, forma de governo, relações entre poderes, sistemas partidários etc), ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualificaria o modo de uso dessa autoridade (Melo,1996; Diniz,1996). Na sua atual acepção o conceito de "governance" (governança) não se limita à capacidade administrativa do Estado e a maior

---

<sup>21</sup> Embora Maria Helena Castro (Santos,1996) tenha sugerido, como alternativa para a tradução de "governance", a expressão "capacidade governativa" tudo indica que devemos terminar por institucionalizar mesmo a palavra governança

ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Coelho & Diniz, 1995). . Neste sentido, como afirma Maria Helena Castro a amplitude do conceito “ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos de agregação e articulação de interesses, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos,1996), . Em suma, na atualidade, a maior ou menor capacidade de governança dependeria, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na participação de políticas públicas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na sua capacidade efetiva de regulação.(Azevedo,1997) <sup>22</sup>

Nas últimas duas décadas, por pressões endógenas ou exógenas (leia-se agências internacionais: Banco Mundial, FMI, etc) uma boa parte dos países em desenvolvimento foi submetida a diversos planos de estabilização econômica. Em muitos casos, logrou-se reverter, estabilizar ou diminuir a crise mais aguda . Entretanto, apesar de sucessos expressivos na área econômica e da consolidação do regime democrático em muitos deles , a maioria desses países não alcançou ainda um crescimento contínuo e seguro (Huntington,1991).

Os analistas dos chamados países emergentes, para tentar explicar as dificuldades de superação das crises - dependendo de sua formação e abordagem - enfatizam ora

---

<sup>22</sup> O que se poderia questionar é se a amplitude desse conceito (governança) não estaria prejudicando sua operacionalidade. Em outras palavras, o mais indicado não seria utilizar um conceito para definir especificamente o desempenho da máquina pública e outro para auferir a capacidade de articulação do governo com a sociedade, especialmente com os seus setores organizados? Com o passar do tempo, caso o conceito ganhe maior legitimidade no âmbito universitário começará a aparecer também nos documentos governamentais (o que já ocorreu na última versão da Reforma Administrativa do ministro Bresser) e paulatinamente poderá vir a ser apropriada pelos jornalistas políticos. Caso isto ocorra, é até possível que a população passe a utilizar o termo de forma mais usual e o "Aurelio" se veja constrangido a definir mais um anglicismo. Entretanto, é difícil acreditar que uma palavra tão pouco sonora possa se transformar um dia em linguajar de senso comum.

questões de ordem institucional ora condicionantes históricos e socio-culturais. Muitos, entretanto, levantam, concomitantemente, tanto constrangimentos de governabilidade ( vinculados aos condicionantes institucionais do exercício da autoridade política) como os de governança (o modo de uso dessa autoridade), isto porque parece haver um forte “trade-off” entre o institucional e o processo histórico e social (Putnam,1996).

Nesse sentido, alguns estudiosos ressaltam que as dificuldades da ação governamental possuem características estruturais, ainda pouco sistematizadas e analisadas, comuns às chamadas "novas democracias", que, nos anos 80, foram palcos de reformas políticas democráticas sem a necessária contrapartida de inovação efetivas na área econômica e social (O'Donnel, 1993) . Nesta mesma linha, há os que consideram as instabilidades destes Estados como decorrentes da “incorporação das massas à dinâmica da composição política antes que se obtivesse estabilidade na institucionalidade das regras dessa mesma competição” (Santos,1988:112)<sup>23</sup> .

Vale lembrar, também, as explicações que vinculam as constantes crises institucionais dos países periféricos ao fracasso da maioria das experiências presidencialistas.<sup>24</sup> Além disso, a tradição histórica terceiro-mundista de violação constantes das normas (impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência, etc) comprometendo a credibilidade da lei e maximizando os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal, têm levado à uma situação de constante imprevisibilidade, de ausência de "regras do jogo" fixas e confiáveis, na qual de fato prevalece o chamado "pretorianismo", ou seja a lei do mais forte. (Huntington,1979)

Parte das dificuldades de governança poderiam também ser explicadas pelo que Wanderley Guilherme chama de "híbrido institucional" brasileiro, que combina uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com um "hobbesianismo social pré-

---

<sup>23</sup> Aliás, esse é também clássico argumento utilizado por Huntington, para explicar às dificuldades de consolidação democrática e a instabilidade política dos países em desenvolvimento (Huntington,1979).

<sup>24</sup> Os críticos do presidencialismo argumentam que este sistema não teria permitido aos governos disporem de maioria parlamentar necessária para viabilização de suas iniciativas no sentido de contornar a crise. Além disso, induziria o poder legislativo a atuar dentro de uma lógica de não compartilhamento de responsabilidade com o executivo. Uma pesquisa comparativa realizada entre 86 países que se tornaram independente entre 1945 e 1979, deixa explícito que nenhum dos que optaram por regimes presidencialistas puros ou semipresidencialistas no primeiro ano de soberania lograram se manter como democracias contínuas entre 1980 e 1989 (Stepan & Skach, 1993).

participatório"(Santos, 1993). Assim, embora as regras formais permitam liberdade de organização e participação de diferentes grupos de interesse, sua tradução em práticas concretas - tão difundidas nas democracias do primeiro mundo - se restringe no Brasil a setores ínfimos da população, exceto no que diz respeito à questão eleitoral (Azevedo,1994).

Para o caso brasileiro, mesmo reconhecendo a importância das diversas contribuições que enfatizam os condicionantes institucionais do exercício da autoridade política (governabilidade), caberia indagar os motivos que ajudariam a explicar seja o porquê dessa ausência de “regras do jogo” fixas. Mais importante, ainda, seria avançar na discussão dos motivos que levariam a um constante desrespeito as normas existentes ou a não universalização na aplicação das mesmas, que levariam a sentimentos de impunidade e a descrença, ou pelo menos desconfiança, na força da institucionalização para regular as relações sociais. Em outras palavras, trata-se de se perguntar o que levaria ao “híbrido institucional” brasileiro (Santos, 1993), que combina uma legislação de país de primeiro mundo (no dizer popular “coisa para inglês ver”), com relações sociais de fato que parecem encontrar-se aquém do estado de direito.

Aliás esse descompasso entre o formal e o real apontado por Wanderley Guilherme É de tal maneira gritante, que algumas das políticas sociais consideradas avançadas implementadas, nos últimos anos, por governos municipais de esquerda n.,o s.,o nada mais do que a aplicação de fato de regras preconizadas pelo liberalismo do século XIX. <sup>25</sup> Em suma, em determinadas circunstâncias, no Brasil, lograr implementar de fato alguns dos ideários do liberalismo clássico (carteira de trabalho, contrato de aluguel, cidadania jurídica plena etc) para os setores populares pode ser considerado uma política revolucionária .

Afirmações como lei que não pegou”, o conceito de “cidadania regulada de W.G. dos Santos, o ditado popular “aos amigos tudo, aos inimigos a lei” , a expressão paradigmática, ressaltada por Roberto da Matta, “você sabe com quem está falando ( em “contraposição a

---

<sup>25</sup> Um bom exemplo disso ocorreu no governo do Partido dos Trabalhadores no município de S.,o Paulo (1989 -1992), onde um dos programas de grande impacto social foi lograr que os moradores dos cortiços tivessem o direito a um contrato formal, evitando os aumentos abusivos e unilaterais dos aluguéis e os

congênere norte-americana “quem você pensa que é”) e uma Constituição nacional abarrotada de prescrições de legislação ordinária fornecem pistas das origens da nossa tão decantada fragilidade institucional.

Na verdade, no Brasil, os nossos problemas são, o menos de governabilidade (vinculados aos condicionantes institucionais do exercício da autoridade política) e muito mais de governança (ligados a forma de uso dessa autoridade). Em outras palavras, o âmago da “fragilidade institucional” brasileira somente pode ser entendida a partir do nosso processo histórico social.<sup>26</sup> Ele pode nos ajudar a compreender como, sob uma capa formalmente política e moderna, operam relações sociais e uso da autoridade reais que não guardam, na maior parte das vezes, sintonia com o aparato institucional legal.

Nesse sentido, consideramos Fábio W. Reis percebe de maneira muito acurada o cerne da crise estrutural brasileira. Segundo esse autor, a nossa profunda desigualdade social acarreta submundos sociais com baixa porosidade entre si, que não só dificultam a universalização do mercado, como divide a sociedade em estamentos que se aproximariam muito mais da noção de casta do que da de classe social clássica. Essa característica da nossa estrutura social, profundamente condicionada pela existência prévia da escravidão - explicaria a fragilidade institucional que resulta no caráter do “vale tudo” e na proeminência histórica dos militares como ator político relevante (Reis, 1988).

Corroborando a importância das idiosincrasias nacionais Roberto Kant lembra que a “nossa cultura associa, há séculos, a existência de conflitos à ausência da ordem, ao caos e à violência” (Lima, 1998). Essa forma de controle social, oriunda do Estado português colonial, prescreve que os diferentes grupos sociais devem ocupar lugares bem definidos hierarquicamente e atuar de forma complementar e harmônica. Essa postura levaria historicamente o Estado a não lidar de forma democrática com os conflitos, buscando por meios repressivos evitar a explicitação das diferenças, com rebatimentos inclusive no campo jurídico processual.

---

despesas imediatas (e, por vezes, violentas) causados por inadimplência. Sem dúvida, ainda hoje, a extensão dessa prática para os que moram em barracos alugados nas favelas brasileiras seria de grande impacto social.

<sup>26</sup> Em um clássico estudo sobre a Itália contemporânea, Putnam nos mostra que as diferenças de desempenho institucional dos governos das várias regiões do país ( grosso modo, o norte desenvolvido versus o sul atrasado) se explicaria fundamentalmente por razões históricas, ou seja foi constatado um forte “trade-off” entre o institucional e o processo social (Putnam, 1996).

Em suma, em relação a algumas características da política e da administração pública brasileira podemos dizer:

- a aceitação do paradigma “cepalino” de planejamento não é obra do acaso ou influencia da ideologia socialista. (seu auge ocorre justo durante o governo militar),
- a tendência a padronização de políticas não deve ser visto como fruto de equívocos e falta de percepção das enormes diferenças das regiões e estados brasileiros. E nem da dificuldade de compreender teoricamente a necessidades das “reduções sociológicas que nos fala Guerreiro Ramos
- a Lei como algo geral, universal e ao mesmo tempo abstrata, assim como as idiossincrasias acima são fruto de nosso desenvolvimento histórico e social;
- a valorização das isonomias formais ( mesmo quando não reais) se enquadram dentro desse espírito. As resistências à pluralidade de carreiras no setor público ou a sua vinculação ao mercado é visto como fontes de privilégio (mistura-se o joio com o trigo)
- por fim, o corporativismo é visto como um mal menor, ou seja em um contexto que pode colocar o indivíduo indefeso e isolado frente a uma Lei Universal (concomitantemente tão almejada e temida) o corporativismo se coloca como uma alternativa de pelo menos se alcançar uma igualdade entre pares. Isto explica o porquê que aquilo que o governo chama de privilégios é entendido, muitas vezes, como “direitos” pela população beneficiada por determinada lei.

Nestas circunstâncias, antes que conter o Estado nacional, o desafio que se coloca é de reconstruí-lo de maneira adequada, tornando-o espaço flexível da expressão institucional da sociedade, da diversidade de interesse individuais e coletivos que a compõem (Reis,1994:342). Dentro dessa perspectiva o primordial é a manutenção do controle público sobre sistema de provisão dos serviços, o que se pode alcançar sem, necessariamente, estatizá-los. Hoje existem vários instrumentos que apontam para a possibilidade de novas relações entre o poder público e a sociedade , assim como formatos variados de gerenciamento dos serviços públicos. A reflexão sobre a maior ou menor adequação dos mencionados instrumentos e formatos é um dos aspectos a ser perseguido tanto a partir trabalhos de pesquisa e reflexões acadêmicas como de experiências inovadoras nos próximos anos.

## **Bibliografia**

AZEVEDO, Sergio de. "Planejamento, Cidades e Democracia" In : DINIS, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (orgs). O Brasil no Rastro da Crise. São Paulo, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.

AZEVEDO, Sergio de. "Por que é difícil a mobilização em defesa da Reforma Urbana?", Revista da ANSUR, São Paulo, 1995.

AZEVEDO, Sergio de & PRATES, Antonio Augusto P. Planejamento Participativo, Movimientos Sociales e Acción Coletiva y Panificación. Participativa en el Brasil, Santiago, Vol XXI, nº64, Diciembre/ 1995.

AZEVEDO, Sergio de. "Governança em Belo Horizonte", Revista do IPPUR, UFRJ, Vol II, Nº 1 Jan/ Julho de 1997

AZEVEDO, Sérgio de e MELO, Marcus André. "Mudanças Institucionais e Reforma Tributária", Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12 Nº 35 Outubro 1997

AZEVEDO, Sérgio de. " Law and the Future of Urban Management in The Third World Metropolis. In: FERNANDES Edésio & VARLEY Ann (orgs). Illegal Cities"law and urban change in developing countries, London /New York, Zed Books Ltd, 1998

BOSCHI, Renato Raul. A Arte da Associação. São Paulo, Vertice/IUPERJ, 1987.

CASTELLS, Manuel. Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del território". In CASTELLS, Manuel et alli. Metropolis, Território y Crisis. Madrid, Asamblea de Madrid, 1985.

CASTELLS, Manoel e Jordi BORJA, "As cidades como atores políticos" Novos Estudos CEBRAP, n 45 pág 152 - 166, 1996.

CEURB, Centro de Estudos Urbanos, FAFICH/UFMG "Desigualdade Social e Políticas Urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, RMBH", CNPQ, CEURB, Belo Horizonte, 1997

CEURB, Centro de Estudos Urbanos, FAFICH/UFMG & FJP, Fundação João Pinheiro "Gestão Metropolitana e Pobreza" FUNDEP, Convênio CEURB/FJP, Belo Horizonte, 1997

COELHO, Magda & DINIZ, Eli. "Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil". Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

CORAGIO, José Luis. "A Construção de uma Economia Popular como Horizonte para as Cidades sem Rumo" In RIBEIRO, Luiz César & JUNIOR, Orlando A. dos Santos(orgs). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

COSTA, Sérgio. "Política Para Quem Precisa de Política: movimentos urbanos, participação e democracia". Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política (dissertação de mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 1991.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, Nº 2, Brasília, Mai-Ago 1996

DUPAS, Giberto. "Globalização: as oportunidades e os ricos". Gazeta Mercantil Caderno Leitura de Fim de Semana 8 a 10 de dezembro de 1995 p. 1-2;

GOHN, Maria da Glória. Reivindicações Populares Urbanas, São Paulo, Cortez Editora, 1982.

GUIMARÃES, B.M. "Las Favelas em Belo Horizonte y La Acción del Gobierno: tendencias y desafios", Congrès International sur l'Habitat, Montreal, Canadá, 1992.

HARVEY, David, "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in Late Capitalism", Geografiska Annaler, 1989, 71-b, 3-18

HOBSBAWM, Eric. Era dos Extremos: o breve século XX (1914- 1991). São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. "Preterionismo e Decadência Política" In : CARDOSO, Fernando Henrique & MARTINS, Carlos Estevam (orgs) Política & Sociedade, São Paulo, Ed. Nacional, 1979.

HUNTINGTON, Samuel P. The thirth wave: democratization in the late twentieth century. New York, University of Oklahoma Press and Scott meredith Literaty Agency, 1991.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/PNUD. Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico (CPM), Subgrupo de Trabalho nº 10 do Grupo Coordenação de Políticas Macroeconômicas do Mercosul, Brasília, 1996.

JACOBI, Pedro. "Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para o debate". Lua Nova, nº 20: 121-143, São Paulo, Maio/1990.

KENNEDY, P. Preparando para o século XXI Rio de Janeiro, José Olympio, 1994 .

LIPIETZ, Alain. "O local e o regional: personalidade regional ou inter-regionalidade?". Espaço e Debates: revista de estudos regionais e urbanos, nº 38, Ano XIV, São Paulo, 1994.

LAGO, Luciana Corrêa do. "Estruturação urbana e mobilidade espacial: uma análise das desigualdades socioespaciais na metrópole do Rio de Janeiro". (Tese de Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1998

LIMA, Roberto Kant de . "Estado mínimo, desde que com repressão". Insight,Inteligência,Polícia  
Pag.48-55, 1998.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. World Politics. Vol XVI, July 1964. Center of International Studies, Princeton University.

MATTOS, Carlos A. Estado, "Processos Decisórios e Planejamento na América Latina" In : EDLER, P. S. & HADDAD, P. R. (orgs.). Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade, Brasília, CENDEC, 1988.

MAZZEO, Antonio Carlos & CORSI, Francisco Luiz. A globalização da economia e a crise dos Estados nacionais. FOLHA DE SAO PAULO caderno dinheiro, 09 de junho de 1995.

MEDICi, Andre & AGUNE, Antonio. "Desigualdade Regionais na Década de 80: o Brasil não é mais o mesmo?" 18º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, Nov./94.

MELO, Marcus André. "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MELO, Marcus André B. C. "Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesse e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República". DADOS, Revista de Ciências Sociais, Vol 36, nº1:119-164, Rio de Janeiro, 1993.

MELO, Marcus André. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal". In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, Nº 1, Brasília, Jan-Abr 1996.

MELO, Marcus André. "Gestão Urbano-metropolitana, Neomunicipalismo e Empresarialismo Local". Recife, UFPE, mim. 1997

MOISES, José Alvaro Contradições Urbanas, Estado e movimentos sociais. In: \_\_\_\_\_(org.) Cidade, Povo e Poder. CEDEC, São Paulo, Paz e Terra, 1982.

NEVES, Carlos Augusto R. S. "A América do Sul e os blocos emergentes". In: VELLOSO, João Paulo R. e MARTINS, L. (org.) A nova ordem mundial em questão Rio de Janeiro, José Olympio, 1994 p. 419-428

O'DONNELL, Guillermo. "Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais". Novos Estudos CEBRAP, Nº 36: 123-146, São Paulo, Julho de 1993.

OFFE, Claus " 'A Ingovernabilidade': sobre o Renascimento das Teorias Conservadoras da Crise". In: OFFE, Claus (org.) Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventing Government - how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector New York, Addison-Wesley Press, 1992.

OSTRY, S. "A nova ordem mundial e a tendência à regionalização" In: A nova ordem mundial Rio de Janeiro, José Olympio, 1994 p. 361-375.

PEREIRA FILHO, C. & REZENDE, F. & MARINHO, G. " Descentralização: valorização da esfera pública?", V Encontro Nacional da ANPUR, Subtema 2 "Estado, Planejamento e Sociedade Civil: Gestão Urbana e Regional, Belo Horizonte, 24-27 de agosto de 1993.

PETRELLA, Ricardo, "Litanies de Sainte Compétitivité", Le Monde Diplomatique, nº 479, Paris, février 1994.

PRADILLA, Emilio C. "El Problema de la Vivienda en America Latina", Quito, Centro de Investigación CIUDAD, 1983

PUTNAM Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, 1996

REIS, Fábio Wanderley. "Cidadania, mercado e sociedade civil". In : DINIZ, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (orgs). O Brasil no Rastro da Crise. São Paulo, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.

REIS, Fabio W., "Consolidação Democrática e Construção do Estrado: notas introdutórias e uma tese. In: REIS, Fabio W. e O'DONNELL, G. Orgs., A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas, São Paulo, Vértice, 1988.

RIBEIRO, Carlos Alberto Corrêa. "Crise Fiscal em Município: uma discussão teórica acerca de suas causas e indicadores". V Encontro Nacional da ANPUR, Subtema 2 "Estado, Planejamento e Sociedade Civil: Gestão Urbana e Regional, Belo Horizonte, 24-27 de agosto de 1993.

RIBEIRO, Luiz César & JUNIOR, Orlando A. dos Santos(orgs). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. & AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). A Questão da Moradia nas grandes Cidades: da Política Habitacional à Reforma Urbana. Ed. da UFRJ, Rio de Janeiro,1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar. Dos Cortiços aos Condomínios Fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz César. "A cidade, as classes e a política na reestruturação urbana". Aula Inaugural do mestrado em Planejamento Urbano, UFPE, Recife, março/1998.

ROCHA, Sônia. "Estabelecimento e Comparação de linhas ou pobreza para o Brasil", Textos para discussão Interna nº 153. Brasília, IPEA, setembro 1988.

ROCHA, Sônia. "Governabilidade e pobreza: o desafio dos números" in VALLADARES, Lúcia e COELHO, Magda P. (orgs.) Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

SADER, Eder. Quando Novos Personagens Entraram em Cena, Paz e Terra, São Paulo, 1988.

SAGASTI, Francisco R. & AREVALO, Gregorio. "A América Latina na Nova Ordem Fracionada. In : VELLOSO, João Paulo & MARTINS, Luciano(orgs). A Nova Ordem Mundial, Rio de Janeiro, José Olympio,1994

SALISBURY, Robert H. "The Analysis of Public Policy: the Search for Theories and Roles", In : SHARKANSKY, I. (ed.) Policy Analysis and Public Policy. Chicago, Markham,1968.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente". In: XX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú, outubro de 1996

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana". Novos Estudos CEBRAP, nº20, São Paulo, março/1988.

SANTOS, Wandelely, Guilherme. Razões da Desordem, Rio de Janeiro, Rocco, 2ª Edição, 1993.

SANTOS, Wandelely, Guilherme. "A trágica condição da política social" In : ABRANCHES, S.,

SCOLA, Geunice Tinoco. "Movimentos Urbanos & poder local em São João Del Rei". Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política (dissertação de mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, 1995.

STEPAN, Alfred & SKACH Cindy. "Quadros Metainstitucionais e Consolidação Democrática". In : LAMONIER, Bolívar & NOHLEN, Dieter (orgs). Presidencialismo ou Parlamentarismo, São Paulo, IDESP/Edições Loyola, 1993.

TEIXEIRA, João Gabriel & SOUZA, José Moreira de. "Desigualdade sócio-espacial e migração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte 80-91", XXI Encontro Anual da ANPOCS, CAXAMBU - 21 - 25 de outubro - 1997

TOURAINÉ, Alain. " O Brasil frente aos desafios da Globalização". Palestra realizada na FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 1º sem. 1995.

TURNER, John, F. C. & FICHTER, Robert (orgs.) Freedom to Build. New York, Macmillan, 1972.

VALLADARES, Licia do Prado & Preteceile, Edmond (orgs.). Reestruturação Urbana : Tendências e Desafios. Nobel/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1990.

ZINI Jr, Alvaro et alli. "A Globalização e suas Implicações" In : Economia Aplicada, vol. 1 nº 1, São Paulo, FINE/FEA-USP, janeiro/março 1997.

\* Professor titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Atua na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas.

Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi1.rtf>>. Acesso em: 23 ago. 2007.