

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA**

**A Reforma do Estado no Brasil: Reestruturação Burocrática,
Democracia e Governabilidade**

Ledilson Lopes Santos Junior

**Niterói, RJ - Brasil
2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA**

**A Reforma do Estado no Brasil: Reestruturação Burocrática,
Democracia e Governabilidade**

**Dissertação de Mestrado
Mestrando: Ledilson Lopes Santos Junior
Orientador: Professor Doutor Ari de Abreu Silva**

**Niterói, RJ - Brasil
2002**

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA E CIÊNCIA POLÍTICA**

Ledilson Lopes Santos Junior

**A Reforma do Estado no Brasil: Reestruturação Burocrática,
Democracia e Governabilidade**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 30 de setembro de 2002

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ari de Abreu Silva - Orientador
Universidade Federal Fluminense

Prof^a. Dra. Eli Diniz
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aluísio Alves Filho
Universidade Federal do Rio de Janeiro

FICHA CATALOGRÁFICA

Santos Junior, Ledilson Lopes

A Reforma do Estado no Brasil: Reestruturação Burocrática,

Democracia e Governabilidade/ Ledilson Lopes Santos Junior - 2002.

128 p.

Orientador: Ari de Abreu Silva.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, 2002.

1. Reforma do Estado. 2. Governabilidade. 3. Democracia. 4. Políticas Públicas.

I. Silva, Ari de Abreu. II. UFF/ICHF. III. Título.

A meus pais, Marilene e Ledilson.

A Ari de Abreu, Paulo Bahia e Rodrigo Monteiro.

A minha família.

A Larissa Manhães Fernandes.

Agradecimentos

Aos meus amigos Rodrigo Monteiro, jovem mestre e companheiro de várias lutas, e interlocutor intelectual, e Wainer Jorge Leite, por uma tão rara amizade que se preserva em longos dez anos.

Aos meus primos e primas, que de alguma forma, e em algum momento, estiveram a meu lado, com apoio e torcida.

Ao companheiro de IFCS, Professor Marcelo Costa Ferreira, por valiosas indicações bibliográficas e o necessário apoio logístico. E aos professores desta casa, que muito me ensinaram nessa tarefa de iniciação na ciência política.

Ao Programa de Pós-graduação em Antropologia e Ciência Política da UFF, pela excelente formação acadêmica e clima cordial que possibilitaram o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores Dário e José Augusto, do Departamento de Ciências Sociais da UERJ, por terem me permitido uma valiosa experiência acadêmica no ano letivo de 2000.

Aos professores Isabel Ribeiro, Charles Pessanha e Aluísio Alves, por estarem me permitindo, desde o ano de 2001, um fundamental aprendizado acadêmico. E ao Aluísio, que mais do que colega de trabalho e ex-professor, é um amigo indispensável.

A meus pais, por todo incentivo e dedicação afetiva demonstrados ao longo de todo meu período de estudos, com paciência e esperança.

A Larissa Manhães Fernandes, que me ofereceu a oportunidade de amar uma mulher como nunca fizera até então.

Ao ex-professor, amigo e incentivador Paulo Bahia, pela paciência e dedicação em momentos difíceis. Você foi uma pessoa fundamental para esta dissertação. Assim como sua esposa, Cristina Costa e Silva, por ter sempre me recebido em sua casa com bastante gentileza e pelo seu trabalho afetivo nesta dissertação.

Ao professor orientador Ari de Abreu Silva, pela amizade, pela capacidade intelectual e de trabalho, que foram fundamentais a todas as etapas desta dissertação. Sem sua valiosa orientação, essa dissertação, com certeza, não teria sido feita.

SUMÁRIO

Agradecimentos

Capítulo I: Reforma do Estado no Brasil: Formulando Hipóteses 3

1.1 Introdução

1.2 Reforma do Estado como Paradigma

1.3 A reforma do Estado

Capítulo II: A Questão da Burocracia e o Estado 24

II.1 Introdução

II.2 A Contribuição de Max Weber

II.3 A Burocracia como Instituição Social

II.4 A Crise da Burocracia

Capítulo III: Reforma do Estado e Reestruturação Burocrática no Brasil 49

III.1 Introdução

III.2 Reestruturação Burocrática e Reforma do Estado no Brasil

III.3 O Público, o Privado e a Reforma do Estado no Brasil

III.4 Crise Fiscal e Reforma do Estado

Capítulo IV: Democracia e Reforma do Estado 71

IV.1 Introdução

IV.2 A Democracia Como Projeto Viável

IV.3 A Consolidação da Democracia

IV.4 Reforma do Estado e Democracia no Brasil

Capítulo V: Reforma do Estado no Brasil e Governabilidade 95

V.1 Introdução

V.2 Por uma Nova Governabilidade e Governança Internacionais

V.3 Reforma do Estado e Governabilidade no Brasil

Capítulo VI: Conclusão

117

Bibliografia

123

CAPÍTULO I

REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: FORMULANDO HIPÓTESES

I.1- Introdução:

Têm sido comum, através de um conjunto diversificado de divulgadores como a imprensa, o governo, e até mesmo o meio acadêmico, a recente idéia da inevitabilidade da reforma do estado no Brasil, qual seja, um conjunto de medidas estruturais a serem tomadas visando a substituição de um velho modelo de gestão por outro que desse vazão às novas demandas internas dos grupos de interesses da sociedade civil , além da necessária capacidade de adequação impostas a todos os países em função das exigências receiptuais da globalização.

Esta cobertura regular têm se mostrado viável, sobretudo, depois que a Reforma deixou de pertencer ao clube das análises acadêmicas. Embora algumas iniciativas de reforma do Estado tenham começado no interior do regime político brasileiro fechado, mais especificamente na ditadura militar, ela passou a ocupar a condição de uma possível política pública de caráter permanente, enquanto uma responsabilidade político-econômica e administrativa confinada a uma agenda de governo, nas duas últimas décadas.

A reforma do estado no Brasil que se tentou implementar na década de noventa ,enquanto conjunto de medidas governamentais, inicia-se em consonância com as transformações na política e economia mundiais, provocada por dois grandes marcos: a- o fim da prosperidade do pós- segunda guerra mundial, prosperidade esta caracterizada por grandes níveis de crescimento econômico e social através de um

estado fortemente intervencionista; b- e pela grande crise do petróleo em 1973, que conduziu o mundo capitalista desenvolvido a um quadro de recessão global.

Simultaneamente ao agravamento da crise da década de setenta, a ausência de medidas estruturais que pudessem produzir resultados adequados em termos de políticas públicas, propiciou à época, a recuperação de algumas teses liberais renovadas, notadamente, na obra do esquecido economista e cientista político Hayeck. Uma das teses centrais de Hayeck sobre o capitalismo era a denúncia a quaisquer mecanismos de intervenção por parte do Estado que viesse criar limitações ao mercado, entendido como a dimensão das liberdades econômicas. Tal explicação demonstraria toda a sua conveniência aos rumos que o mundo capitalista viria a adotar daí em diante.

Preocupado em justificar sua tese, movido pelo desconforto com o que chamou de retrocesso histórico e de abandono de idéias valiosas herdadas dos clássicos do pensamento político, Hayeck reconhece que, em princípios do século XX, o trabalhador do mundo ocidental havia alcançado um grau razoável de bem-estar material, de segurança e independência que pareciam impossíveis no século anterior (Hayeck, 1990). Assim sendo, qualquer movimento contrário a este sentido simbolizaria um retrocesso da humanidade, pois abrir-se-ia mão das benesses de emancipação e migrar-se-ia para o caminho da servidão. Para o autor, os modelos coletivistas representavam uma ameaça ao desenvolvimento das ações individuais no mercado, e logo, somente o capitalismo de cunho liberal, com os necessários acréscimos institucionais, poderia criar uma sociedade libertária e realmente competitiva.

Dessa forma, a crise de 1973 produz um duro golpe naquilo que os liberais acusavam de ser um modelo de estado excessivamente intervencionista que após a

Segunda guerra mundial vigorava no ocidente, afetando as estruturas de vários deles que buscavam consolidar o capitalismo. Tal crise combinava a excepcionalidade de baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. A solução oferecida pelos neoliberais, entre os quais se encontrava Hayeck, passava pela manutenção de um estado ativo, e caracterizado pela sua capacidade de romper com os sindicatos e de controlar as finanças públicas, limitando assim os investimentos sociais e os gastos econômicos, e fazendo da estabilidade monetária a meta de qualquer governo. Para os neoliberais, a história estaria confirmando o conjunto de suas idéias que se opunham às soluções oferecidas pelo modelo de desenvolvimento keynesiano. O modelo de análise Hayeckiano pretendia delimitar um campo de possibilidades reais para a reprodução do capitalismo, agora atualizado, entre outros aspectos, pelo crescimento da crise do chamado socialismo real.

Anderson (1993), examinando as condições históricas nas quais foi criado o atual quadro hegemônico, não apenas no campo teórico como também em termos políticos, destaca que as transformações ocorridas no interior do capitalismo não foram realizadas da noite para o dia, levando aproximadamente toda a década de setenta, quando a maioria dos países da OCDE(Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento), tratava de aplicar remédios keynesianos para resolver a crise. Nesse momento, a eleição de Margareth Thatcher em 1979 na Inglaterra, e a vitória do Republicano Ronald Reagan em 1980 nos Estados Unidos, abriram as portas institucionais para a adoção do neoliberalismo como experiência estatal. Tentou-se, por conta das bem sucedidas experiências institucionais do capitalismo, a produção de um imaginário que desautorizasse qualquer alternativa contra-hegemônica a esta concepção prática e teórica do capitalismo, nomeando – as como disfuncionais, e, no limite, irracionais.

Ilustrativamente, o neoliberalismo apresenta-se em diferentes campos. No campo da política ele se aplica pioneiramente nos governos de Thatcher e Reagan, encontra-se o controle da emissão monetária, a elevação das taxas de juros, a abolição do controle dos fluxos financeiros, a produção de desemprego em massa, a adoção de uma legislação anti-sindical, o corte de gastos sociais, e, por fim, a implementação de um amplo programa de privatizações.

Administrativamente, as idéias neoliberais foram adotadas por duas das mais importantes nações do mundo capitalista, sendo por isso alçadas à condição de referência para a organização global do capitalismo. Academicamente, as idéias neoliberais passam a desfrutar de larga popularidade em importantes centros de pesquisa científica mundial, oriundas em certos casos, do interior do departamento de estado para, mais a frente, apresentarem-se com êxito publicitário inquestionável, porém de caráter científico duvidoso. Dentre as teses mais famosas, encontra-se a defesa feita por Fukuyama (1989) da inevitabilidade da vitória do mundo liberal. O autor é capaz de afirmar que

“... nos últimos anos, surgiu no mundo todo um notável consenso sobre a legitimidade da democracia liberal como sistema de governo, à medida que ela conquistou ideologias rivais como a monarquia hereditária, o fascismo, e mais recentemente o comunismo (Fukuyama, 1992, p.11)”.

Fez-se este breve histórico do surgimento do neoliberalismo, sem polemizar com alguns autores como Vincent (1995) que reconheceram o nascimento do neoliberalismo no início do século XX, com a intenção de localizar o ambiente de surgimento de uma demanda governamental, inicialmente presente nas economias capitalistas mais ricas do mundo, denominada reforma do estado, ligado a duas

premissas: a crise dos modelos de gestão das nações centrais do capitalismo, com inevitáveis desdobramentos sobre as economias periféricas, e as críticas das formas de administração pública, centradas sobretudo nas características da organização burocrática em vigor.

É objeto de minha dissertação o tratamento que uma literatura específica tem dado à problemática da reforma do estado, sem deixar de localizá-la no contexto latino-americano, notadamente na última década. Considera-se esse período histórico para o anúncio da minha hipótese central, que é a necessidade de investigação das abordagens acadêmicas sobre as formas de institucionalização democrática como única possibilidade política e institucional para a realização da reforma do estado. Malgrado os resultados que países como o Brasil tem alcançado após quase uma década de tentativas reformistas no aparelho do estado, na minha hipótese central eu pretendo perceber como a política tende a se destacar como variável central na execução de um programa tão ousado como a da reforma do estado.

I.2 - A Reforma do Estado como paradigma

Diniz entende que as variáveis exógenas que durante a década de oitenta orientaram as análises sobre a reforma do estado no Brasil, com políticas em prol do binômio estabilização-ajuste, não são suficientes para entender as exigências colocadas para a reforma, pois além dos impactos das estruturas da nova ordem internacional, deve-se se considerar, hoje em dia, o desgaste interno das matrizes institucionais que moldaram a ordem estatista sob a qual foi criada a política de

substituição de importações, até então, o modelo orientador desenvolvimento econômico brasileiro.

A centralidade da reforma do estado nas agendas de países periféricos do sistema capitalistas ganhou notoriedade no final da década de oitenta, em consonância com o agravamento da crise inflacionária e o desgaste do Estado desenvolvimentista, que produziu para certos autores a sensação de redefinição, em última instância, dos contornos da República (Pereira, 1993). Reforça essa preocupação o fato da reforma começar a ser pensada em um período de estrita imersão da consolidação democrática.

Concorda-se com a autora quanto à notoriedade do objeto, na última década, na medida em que a qualidade paradigmática está presente nas intenções dos governos dos anos oitenta, quando o estado brasileiro definiu a reforma como prioridade administrativa, ao mesmo tempo em que se visualizava, em várias análises consistentes no campo acadêmico, quais as reais condições do ressurgimento de democracia no Brasil. (Moisés,1989).

Para confirmar a preocupação em torno da questão da democracia no debate gerado nos anos oitenta, Moisés considerava que o primeiro grande dilema dos Países que passaram por processos de transição política consistia no tratamento da engenharia institucional, e desse modo, a construção da democracia seria uma tarefa por etapas, afastando-se de perspectivas teleológicas que facultavam o ressurgimento da democracia ao fim natural do autoritarismo.

“ Quaisquer que sejam elas, as sociedades que saíram da ditadura e querem ser democráticas, têm de se transformar em algum ou em vários sentidos para chegarem a ser democracias modernas. “ (Moisés, 1989, p.119.)

O autor têm na indispensabilidade do princípio da democracia a pré-condição para qualquer empreendimento que procure alterar as bases em que estão fincadas o estado brasileiro. O período autoritário no Brasil, enquanto situação política extraordinária registrada pelos seus traços de exceção, afinal, não se deve tomar como comum o fechamento do Congresso, a restrição de atuação partidária e o controle sobre os meios de comunicação no expediente ordinário de uma democracia representativa, teve a sua especificidade quanto a uma certa natureza das instituições políticas. O traço do personalismo na política foi exagerado pelo regime, produzindo efeitos como as trocas entre as cúpulas do governo e alguns setores interessados da sociedade civil. Estas especificidades preservaram certas dimensões estruturais, dificultando o processo da transição democrática. Logo esta literatura assume um certo caráter demiurgo ao apontar, simultaneamente, para a evidências de algumas princípios analíticos válidos e a indispensabilidade desta mesma literatura apontar para certas obrigações políticas emergentes para a adoção de políticas de políticas públicas. Neste ínterim, a Democracia é vista como o único regime no qual este programa pode ser adotado.

As dificuldades institucionais pelas quais passaram o Brasil e outros países latino-americanos recém egressos de ditaduras, produziram no campo acadêmico, um tipo de estudo que ficou conhecido como literatura de transição (Stepan, 1984; O'Donnel,1989; Schmitter,1952; Evans, 1992). Segundo esses autores, os problemas enfrentados podem estar localizados na constituição dos modernos estados latino-americanos, que, ao longo da história, não cumpriram uma seqüência natural. Cabe examinar nestes países, como o Brasil, se o estado foi resultante da ação voluntária e interessada dos indivíduos, relações entre si ou em grupos, que criaram as regras, as instituições, e os procedimentos definidores dos limites para as suas ações e das garantias para uma ordem de direitos e de obrigações, tal como anunciava

pioneiramente, a narrativa contratualista, somada à perspectiva do republicanismo . Põem-se a termo as necessárias bases materiais para que estas transformações ocorressem.

Fora do olhar da literatura da transição, porém atento aos dilemas históricos da consolidação do estado brasileiro, que não raro se aproxima dos desafios de outros países latino-americanos, Shuartzman (1982), parte da constatação de que a formação da nossa sociedade política não pode ser entendida através do modelo clássico das democracias ocidentais, cuja construção passou por uma polarização conflituosa entre classes distintas, como, por exemplo, burguesia e proletariado. Ao refutar o argumento de Schmitter (1972), de que haveria uma propensão ao autoritarismo inerente ao sistema político brasileiro, através da conexão, por um lado do desenvolvimento retardado em um contexto dependente, e, pelo outro, de um sistema político autoritário permanente, Shuartzman coloca três problemas nesta análise. Primeiro, a identificação entre um elemento estrutural- o peso específico do estado na sociedade- com uma característica do comportamento político, o autoritarismo, conduzindo à errônea concepção de que regimes, sem uma sociedade ativa, estarão propensos ao autoritarismo.

Ademais, falta a preocupação em discriminar os aspectos políticos e econômicos do desenvolvimento em países marcados por sensíveis diferenças regionais; e por último, análises como a de Schmitter lançam um olhar estático, na medida em que países com esse perfil de desenvolvimento, já estariam inextricavelmente orientados para a manutenção do status quo.

Esta passagem de Schuartzman é ilustrativa ao postular as diferenças internas de uma sociedade como a brasileira, com registros de natureza patrimonial-conservadora, aliada às iniciativas, inicialmente por parte do Estado, em adotar um

modelo liberal de desenvolvimento político e econômico. Assim sendo, o estado no Brasil foi agente de iniciativas econômicas estratégicas, como a política de substituição de importações no primeiro governo Vargas (1930-1945), ao mesmo tempo em que se estruturava de maneira corporativa, pela inclusão de alguns setores da sociedade civil, adotando expedientes como os DASPs (Departamento Administrativo de Serviço Público), uma espécie de interventoria da engrenagem do estado, com a cooperação do Departamento Administrativo e a do Ministério da Justiça, sob o controle geral do Presidente da República.

Não por acaso, as iniciativas governamentais oficiais de reforma do estado visam redefinir os pactos erigidos pelo estado intervencionista brasileiro, considerado atualmente por aquelas como pesado, porque atolado de atribuições, desincompatibilizado com a dinâmica de demandas trazidas por novos grupos de pressão, que requerem uma estrutura estatal mais maleável. Nos momentos de participação intensa e direta do executivo, como no caso Vargas, a figura estratégica do interventor caracterizava-se por ações diretas do presidente da República, evidenciando um padrão de governo hierarquizado e centralizado, ao excluir algumas parcerias com setores da sociedade da sociedade civil, que, caso tivessem sido feitas, produziriam, em tese, um padrão mais inclusivo de socialização entre estado e sociedade.

Colocadas estas questões preliminares, para a delimitação das pré-condições do ressurgimento, na década atual, da reforma enquanto preocupação estrutural, e atento a alguns traços do estado brasileiro, que após vinte e um anos de regime fechado , redemocratizou as instituições nos anos oitenta, tenta-se argumentar, a seguir, a relevância da reforma do estado enquanto objeto da ciência política.

I.3-A Reforma do Estado

A Reforma do Estado consolida-se, enquanto meta de governo, no Brasil na década de oitenta, demarcada pela preocupação do governo Sarney em combater a inflação, tida como um dos indicadores da precariedade administrativa do então modelo de estado. Passando a fazer parte da agenda de governo, seu ingresso na pauta governamental adquire automaticamente o caráter de urgência, ao mesmo tempo em que coloca toda uma ordem de problemas ligados as relações dos principais atores da sociedade brasileira, sem evidenciar nenhum privilégio a qualquer grupo

O fim do governo Sarney induziu em vários analistas e técnicos de governo, uma espécie de consenso, sobre a necessidade de por fim à experiência estatista-concentradora. O estado deixaria de ser o titular exclusivo das responsabilidades administrativas, através de seus corpos técnicos, administrativos e burocráticos, até então alheio às demandas da sociedade que o governo deve governar. O abandono dessa perspectiva é considerada relevante, ainda que sua tarefa não esteja facilitada pelas limitações estruturais, já que os grupos de pressão se encontram estruturados irregularmente e hierarquicamente na base social. Evidentemente, isto implica na distribuição desigual de recursos de participação, como capital político, que confere aos atores, representados através dos seus grupos, níveis diferentes de inserção no campo político. (Bourdieu, 1989).

Inaugurada a problemática da Reforma, começam a despontar os investimentos analíticos que visibilizam os seus diferentes momentos, e, em suas propostas, a normatividade subjacente. Diniz, uma das autoras que mais tem investido em análises sobre a reforma do estado, situa um *telos* democrático no objeto, única situação

política para a sua realização, partindo para uma crítica a duas posturas: a dicotomia estado-mercado e a ruptura com o modelo tecnocrático. Por conta das variáveis relevantes sobre a reforma defendidos pela autora, cabe agora localizar a problemática da reforma do estado no continente latino-americano.

A América Latina no início dos anos oitenta enfrentava problemas estruturais muito graves, como desequilíbrio na balança de pagamentos, quadro inflacionário, e carência na reestruturação de incentivos (Haggard & Kaauffmam, 1992 ; Naim , 1994). Os estados precisavam ser reformados e os remédios adotados e sugeridos, em princípio, tinham uma função meramente administrativa, encabeçados por grupos de indivíduos tecnicamente organizados, fora dos canais burocráticos rotineiros. O tempo trouxe a consciência de que era preciso uma reforma nas instituições, pois nelas em muito repousam as atribuições administrativas, além das possibilidades de consolidação das mudanças políticas em curso.

Uma das perspectivas para todo o continente, não apenas para o Brasil, principalmente pelo viés mais liberal era a constatação de uma dicotomia entre estado e mercado, colocados agora em campos distintos, onde a regulamentação de um é fundamental para o sucesso regulamentar do outro. Curiosamente, apesar de serem apresentados desta dicotomia havia uma lógica interna de ambos. Na economia neoliberal haveria mercado para todos, não há externalidades, bens políticos, logo o mercado produz a melhor alocação de recursos. O papel que o estado viesse a cumprir na transferência produziria desequilíbrios nas alocações do mercado, tornando sua participação algo negativa.

Superando o argumento antitético estado-mercado, Prezworsky considera que:

“ ... mesmo na ausência das falhas tradicionais, a idéia de que os mercados são insuficientes, parece estar morta, ou no mínimo moribunda. As ineficiências que se originam das falhas de alguns mercados e da informação imperfeita (mais precisamente de informação endógena) são ambas mais profundas e devastadoras do que as imperfeições que pesam sobre o mercado neoclássico ” (Preworsky, 1989, p.43).

Isto reposiciona o debate sobre a relação estado-mercado (Sociedade), não mais em termos antitéticos, e sim, enquanto particularizações estruturais de funções complementares. O estado reformado precisa estreitar suas relações com a sociedade civil refinando seus mecanismos de interatividade, atentos a um novo tipo de espaço público, formado por interlocutores mais ativos e fiscalizadores. O, modelo de espaço público mais adequado, que a marca a ativa inclusão de atores, é o dialógico habermasiano, que será considerado mais adiante. Por ora, fica apenas o registro, comprometendo-se a aprofundar o conceito mais à quando se refletir sobre o novo espaço público no Brasil.

Estaria posto, nesta perspectiva, que o estado seria a única instância legítima produtora de governo, detentora do monopólio do uso legítimo da força física, responsável pela fiscalização de fronteiras, enfim, de atribuições reconhecidas ao nível do relacionamento soberano do sistema de estados no Tratado de Vestfália de 1648, que reconheceu o estado com poder supremo dentro de suas fronteiras, estabelecendo o compromisso de respeito mútuo e a impossibilidade de interferir unilateralmente na soberania alheia. No século XX, os termos deste documento são ratificados, acrescidos às variáveis da proliferação de leis e das organizações internacionais.

Admitindo os termos de autores como Zacker (1995), que compreende uma governança internacional responsável pela alteração de pontos sensíveis deste tratado, como o elevado grau de autonomia interna e externa dos países, o estado está reposicionado pela sua relação com um mercado global, cuja troca de bens e serviços alcança dimensões jamais vistas na história, assegurado por medidas governamentais como a renegociação de tarifas de importação, e desenhadas em iniciativas político-econômicas como os macroblocos, significativos indicativos estruturais da contemporânea sociedade de rede (Castells,1998).

Um bom diagnóstico para se lançar um novo olhar sobre a relação estado-mercado é o desenho *agent x principal* colocado por Preworsky. Instituições específicas poderiam conduzir os atores a se comportarem de maneira benéfica à comunidade, sejam eles agentes econômicos, políticos ou burocratas. Não se trata de subordinar o estado ao mercado como faz a caricatura neoliberal, e sim reconhecer, que na ausência de alguns recursos, os indivíduos têm acessos distintos às informações, estabelecendo-se classes entre os atores das relações do tipo *agent x principal*.

Os *agents* dispõem de informações e têm as oportunidades de observarem coisas que os *principals* não têm. De início, os *principals* representam a classe de pessoas dependentes dos serviços de conhecimento especializado dos *agents*. Contudo, o primeiro domina um diferencial que só existe na medida em que é legitimado pela necessidade do segundo, neste contrato de regras explícitas e implícitas, desfigurando a idéia de distribuição de produtos estratificados verticalmente entre uma classe abastada e outra indefesa. Os *agents* e *principals*, representam dos segmentos ativos e interdependentes, porque a eficiência da relação

de produção e consumo de serviços que os envolve, vem a confirmar uma apreciação mais integradora, logo não dualista, entre o estado e o mercado

A economia, sob o campo de atuação destes dois atores é uma rede de relações multifacetadas e diferenciadas. O desempenho dos vários setores interessados, empresários, trabalhadores e burocratas, e aí o papel do estado, depende do desenho das instituições que regulam este diálogo, tornando a maximização dos lucros produtora, no horizonte, de um padrão de bem-estar coletivo distante da disputa predatória de soma zero, que historicamente marcou as análises antitéticas entre estado e mercado.

Teoricamente, a procura por um novo padrão de relação estado- mercado, é, no mínimo, sedutora. A tese relativa a este novo padrão torna possível uma maior individualização dos componentes do estado (burocratas, governantes, técnicos), e da sociedade, representada nos níveis nacional e internacional (empresários , associações, e consumidores individuais).

Outra tese relevante, como já se mencionou no debate sobre o relacionamento estado-mercado, refere-se ao confinamento da reforma à grupos isolados de qualquer forma de cobrança social, situados ao nível das burocracias governamentais. É a chamada tese do insulamento burocrático. No entanto, críticos da tese do insulamento como Diniz, entendem que o sucesso de uma reforma política não dependeria apenas de habilidades operacionais, mas sim, de estratégias de viabilização política, através da articulação de alianças, coalizões, e fazendo dos atores sociais produtores de diagnósticos e soluções.

Outra abordagem contrária ao insulamento burocrático está nos escritos de Limongi e Cheibub, que destacam o papel relevante que o congresso desempenha na

engenharia institucional brasileira. Procedimento teórico análogo é sustentado por Tavares (1998), que reconhece no congresso um lugar de intenso debate e negociação junto ao executivo, através de sua base aliada, incluindo aí a oposição, que dessa forma fortalece os mecanismos de objetivação da reforma do estado.

O congresso não apresenta assim, apesar da consagração no imaginário político, elevada indisciplina partidária, tendo, muito pelo contrário, elevadas taxas de participação dos diversos partidos políticos, aliados, ou não. A tendência tem sido um funcionamento disciplinado entre o executivo e o legislativo.

Definido como um presidencialismo de coalizão, o sistema político brasileiro confirma que o executivo e o legislativo são independentes nas suas origens, e regularmente interdependentes em suas ações (Cheibud & Limongi, 1999). Coloca-se um argumento convincente, sustentado em dados empíricos, que vão desde registros históricos de documentos do congresso até o acompanhamento de sessões parlamentares, que confirma a existência de um padrão específico de racionalidade da vida política ao nível dos poderes.

A partir dessas observações, torna-se necessária uma elevada dose de cautela para não cair na normatividade reformista, presentes em algumas teses que propõem uma reforma política no Brasil a partir de padrões externos. O executivo brasileiro concentra poderes legislativos, ampliados pela Constituição de 1988, e os partidos também nutrem uma forte tradição de produção legislativa.

Dentro deste desenho, o Executivo brasileiro passa a ter a competência de iniciar legislação em determinadas áreas, como também forçar unilateralmente apreciação de matérias que introduz em determinados prazos (Lessa, 1997). Esta particularidade, para evitar qualquer tipo de juízo apressado, não permite a

semelhança entre o presidente e o primeiro ministro. Segundo Tabelli, um especialista no assunto, nos sistemas parlamentaristas o poder executivo (governo) controla a agenda, e o Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o legislativo (congresso), formula as propostas e o executivo as sanciona ou veta.

A reforma do estado com todo o corolário de questões que inevitavelmente acompanha um assunto desta envergadura, levanta, no mínimo uma reflexão sobre problemas de legitimidade na democracia representativa brasileira. Superada a idéia, que foi debatida nos oitenta, de que a democracia poderia, ou não, estar presente no debate a reforma do estado (Huntington, 1968), a variável da democracia sobre a reforma do estado é considerada indispensável.

O divórcio entre estado e sociedade civil no Brasil vem na antinomia do setor público na gestão de problemas mais fundamentais como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência. Estudiosos como Lamonier (1991) e Martins (1994) chegaram a considerar que o excesso da democracia reprimida pelo longo período da ditadura militar, teria provocado um engarrafamento de reivindicações provocou um engarrafamento de reivindicações nos canais disponíveis de produção de políticas públicas, que viriam a gerar uma crise de governabilidade. Essa tese tem de Huntington (1968) uma forte influência, pois este autor advertia que um fluxo muito contínuo de cobranças no espaço democrático emperraria as prováveis ofertas que o governo pudesse fazer no intuito de incluir todos os atores sociais, levando com isso a um quadro de paralisia decisória.

Este foi provavelmente o argumento central usado pelos burocratas para que a racionalidade burocrática não fosse contaminada pelos níveis de irracionalidades

presentes na sociedade civil. No entanto, a proposta do insulamento burocrático, que poderia diminuir as mazelas provocadas pela catarse democrática, encontra problemas dentro da teoria weberiana, pois para Weber a administração racional-legal é o instrumento do estado moderno, e os funcionários são indivíduos tecnicamente preparados e comprometidos com as regras estabelecidas, a impessoalidade e a eficiência.

Os funcionários, dentro dos termos meritocráticos, só estão qualificados a participarem do quadro administrativo se comprovarem especialização profissional. O autor aplica uma separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção, não podendo haver interpenetração destas dimensões. Paradoxalmente Weber, o teórico maior da racionalidade burocrática no século XX, é freqüentemente convocado para sustentar teses que são contrárias ao conceito weberiano de burocracia. Para o pensador alemão, a burocracia é uma aliada da democracia, o princípio da racionalidade burocrática é uma consequência da razão moderna, e sendo assim, a política dispõe de uma racionalidade que aprimora a ação individual, isto é, o ponto de partida metodológico da sociologia weberiana.

Levando-se em consideração a importância do racionalismo na ação política, Diniz é contrária a tese da ingovernabilidade que começou a freqüentar um circuito midiático – político, sustentado pela premissa de que a reforma do estado surtiria como salvação para estados de democracias capengas, como a brasileira, logo inerentemente mal estruturadas. A autora procura não realizar uma relação de interdependência entre o ritmo democrático e a paralisia decisória. O desequilíbrio, que no horizonte, poderia vir a produzir um cenário de paralisia decisória não teria no excesso de democracia, e nem no seu contrário, uma explicação teleológica. Levando-se em consideração os arranjos internos produzidos pelos setores significativos da economia brasileira na década de oitenta,

“ ao contrário do que ocorre em alguns Países em que as políticas de ajuste dos anos oitenta aprimoraram-se em pactos de ampla envergadura, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu na preferência por instrumentos legais capazes de permitir a precedência do Executivo em relação ao poder Legislativo.” (Diniz, Eli, p.181)

Tal cenário é permitido pela intrusão de competência do Executivo no Legislativo sem uma solução contratual-estrutural. A Democracia, Regime que prima pelo diálogo e ampliação das diferenças, se desfigura ou pelo menos sofre grave lesão ao manter dentro de sua lógica sinais de exclusão e desequilíbrio. Há de se investir na tentativa de viabilizar um plano de ajuste econômico as condições de exequibilidade política, tornando o plano de ação maleável na reinstitucionalização do Estado brasileiro.

O’ Donnel (1993) consagrou o modelo de estado altamente legislativo, como o acima descrito, enquanto democracias delegativas. Nestas, as decisões tomadas sobre o espaço público percorrem figurativamente dois canais fundamentais da Poliarquia. São estes: uma prestação de contas entre os poderes da União (*accountability* horizontal), e a transparência das decisões dos poderes sobre a Sociedade, possibilitando condições de fiscalização e controle que estas venham a executar (*accountability* vertical).

Para Dahl (1972), criador do conceito de Poliarquia, ela é um Sistema político que têm como uma de suas principais características a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. Os cidadãos devem ser tratados igualmente dentro de seus Estados, estando livres para formularem

preferências, expressa-las aos concidadãos e ao Governo através de ação individual ou coletiva, e de terem suas preferências consideradas pelas condutas do Governo.

Dahl faz um roteiro de prescrições institucionais indispensável a qualquer Regime que aspire a Poliarquia, dentro das expectativas do universo empírico estudado pelo autor. Entre as garantias, enunciadas como princípios, estão a liberdade de expressão, o direito de voto, garantias para disputas entre diferentes líderes políticos, que os mandatários sejam eleitos, as eleições sejam livres e outras.

Dentro da análise política comparada, os regimes democráticos são diferentes ao apresentarem taxas distintas de amplitude da oposição, contestação pública e competição política permitida. Estas idéias ao se combinarem desigualmente vislumbra Países que adotam o voto universal de governo repressivo, com sérias restrições a oposição se comparados a Países de Regimes mais abertos e limitação de votantes. Para sustentar empiricamente a sua tese o autor afirma que é:

“ È conveniente pensar a democratização como consistindo de diversas transformações históricas amplas. Uma delas é transformação de Hegemonias em Oligarquias competitivas ou quase-Poliarquia. Esse foi essencialmente o processo que se operou no mundo ocidental ao longo do século XIX. A Segunda é transformação de quase Poliarquias em Poliarquias plenas. Foi o que ocorreu nas quase três décadas que se estenderam no final do século passado até a Primeira Guerra Mundial.” (Dahl, 1972, p.33)

Com todas as considerações que podem ser feitas sobre a Reforma do Estado, um tema que começa a entrar com mais vigor entre os acadêmicos, o que eu tomo como setor, se a terminologia for apropriada, a ser analisado é o tratamento analítico que esta sendo aplicado ao conceito de burocracia, a sua redefinição, como esta se

encontra estruturada no Estado e porque, segundo os seus defensores, a reforma da burocracia, pode ser em última análise a redefinição do Governo.

No Brasil a necessidade de uma reestruturação burocrática procura reconhecer um novo padrão de gestão que o Estado deve executar, não mais autônomo, onipotente, e sim em uma espécie de sistema de parceria. Através da parceria o Estado se colocaria de maneira mais sensível as reivindicações da Sociedade civil, até porque “governaria” tendo-a como sua aliada, desburocratizar-se-ia pela descentralização de tarefas que sairiam dos setores historicamente consagrados como responsáveis pela integridade de tarefas, a princípio mediadoras da relação Estado-Sociedade.

Autores como Pereira (2001), amparados pela premissa neoliberal de pouca ou nenhuma intervenção do Estado na economia, acreditam que sem a reforma do modelo burocrático brasileiro, o país não conseguiria resolver a participação do estado no espaço público emergente, caracterizado como mais diferenciado, reivindicativo, fiscalizador e atento aos desmandos que possam advir do mau uso pelo Governo dos Recursos públicos. O autor assegura ter surgido nos últimos dez anos no Brasil um espaço público não-estatal, uma dimensão que não é nem responsabilidade exclusiva do Governo, ao mesmo tempo que não deve ser confundida com a axiologia do mercado, no que diz respeito a maximização do uso de recursos com fins a obtenção de lucros.

Esta investigação procurará evitar os excessos que esta temática têm provocado, principalmente nos seus entusiastas, que parecem antever analiticamente um cenário de transformações ainda bem distantes, e ao mesmo tempo tornei a questão prioritária, haja vista quase todas as análises sobre reforma do estado,

brasileiras ou estrangeiras, atravessarem a problemática da burocracia e da administração gerencial.

CAPÍTULO II

A QUESTÃO DA BUROCRACIA E O ESTADO

II.1- INTRODUÇÃO

Um dos temas investigados na literatura sobre a reforma do estado no Brasil é a proposta de reestruturação do governo, que na procura por uma maior qualidade administrativa, procura atingi-la através de uma requalificação das tarefas burocráticas, colocando desta forma uma reflexão sobre um possível novo significado da burocracia enquanto órgão privilegiado do estado responsável no auxílio à funções executivas.

Neste caso, reestruturação burocrática é a tarefa simultânea de preservação dos objetivos fundamentais do conceito, associado a competência, mérito e impessoalidade no exercício do cargo pelo funcionário, e abandono que a má aplicação destes princípios provoca no exercício do governo que possa levar a produção de situações de favorecimento, em virtude de ações predatórias na máquina administrativa. O histórico do clientelismo como comportamento político que praticamente atravessa a história da República brasileira, torna necessário um olhar

mais cuidadoso sobre a implementação da burocracia do país em consonância com o modelo político vigente.

Uma das idéias eixo sobre reforma do estado na América Latina nos anos noventa, período em que as discussões sobre o fenômeno abordado se intensificaram, é de que as economias emergentes do capitalismo, imersas em crise fiscal ao nível dos seus estados, precisariam adotar um conjunto de medidas estruturais. O necessário ajuste institucional destes países cumpriria um conjunto de propostas que ficou conhecido como Consenso de Washington. O chamado Consenso de Washington que data de 1994, foi uma expressão cunhada pelo economista John Williamson para definir um conjunto de idéias e políticas econômicas defendidas pelas principais burocracias norte – americanas e pelos organismos multinacionais sediados na cidade de Washington.

Gestado nos anos oitenta, o consenso fica pronto nos anos noventa com a intenção em caráter governamental de aplicar o que seus formuladores acreditavam ser a terapia para os dilemas de crescimento das economias capitalistas, principalmente dos países em desenvolvimento, incluindo nesta classificação praticamente todos os países latino americanos. As recomendações do consenso poderiam ser divididas em três fases necessárias: a primeira de políticas macroeconômicas, a segunda microeconômica e a terceira como o desmonte do modelo de industrialização adotado pelos países periféricos depois da Segunda Guerra mundial.

Em relação as políticas macroeconômicas, era requisitada rigorosa austeridade fiscal e disciplina monetária que implicavam a adoção de um programa de cortes e implementações de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais. A grande meta

inicial era a estabilidade fiscal que poderia reconduzir os Países periféricos ao desenvolvimento.

Na segunda etapa das reformas, o capital deveria ser desonerado para aumentar a sua competitividade. Em relação a economia nacional, isto implicava na abertura da economia local para a concorrência do capital externo, extinguindo qualquer política de proteção e subsídio. Na terceira fase entram as reformas institucionais que visam a desregulação dos mercados financeiros e do trabalho, privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial e a garantia do direito de propriedade a estrangeiros.

Apesar de ter sido anunciada à época de sua divulgação com muito entusiasmo, o Consenso de Washington mesmo sem alcançar nem metade de sua ambição, ofereceu para alguns países condicionalidades para que as economias periféricas negociassem suas dívidas externas ao adotarem tarefas de caráter estrutural, notadamente, pressionadas por agências multinacionais e o sistema financeiro internacional, representado na figura do FMI. Para Fiori

“ Este projeto, entretanto, durou pouco porque supunha, em última instância, que as reformas liberais somadas a uma política macroeconômica ortodoxa seriam condições suficientes para a entrada abundante e constante do investimento direto estrangeiro, que deveria ser o verdadeiro “ carro chefe” do novo modelo econômico” (Fiori, 2001, p.86.)

Nem todas os pontos do receituário neoliberal representado pelo consenso foram adotados por economias consideradas da periferia do capitalismo, como a brasileira. Dois anos após a sua elaboração, o consenso lançou uma segunda rodada de medidas estruturais. No momento, porém, é relevante a apresentação das

reivindicações que as agências multinacionais e o sistema financeiro internacional fizeram, e continuam fazendo, junto aos países do terceiro mundo. Tais exigências constituem pertinentes elementos de pano de fundo para localizar o incremento do debate sobre a reforma do estado na década de noventa no Brasil. No caso específico deste trabalho, compreender a aliança construída em torno do binômio reforma burocrática – eficiência administrativa.

A burocracia será analisada enquanto ferramenta para a consolidação Estado moderno. É um recurso que entende colocar a burocracia enquanto uma instituição em perspectiva. Dessa forma, esse capítulo faz uma abordagem sobre o desenvolvimento histórico da burocracia, as condições que levaram a sua afirmação como instrumento legítimo da administração do Estado, e as variáveis sócio – econômicas uma suposta nova ordem burocrática, ou como querem fazer supor alguns, pós burocrática, levando a uma reflexão sobre até que ponto é possível pensar tal modelo de caráter gerencial para o Estado brasileiro.

II- 2 – A Contribuição de Max Weber

Ao longo da História os governantes sempre precisaram de homens de confiança para o auxílio dos seus governos. As complexidade de atribuições conclamavam indivíduos dotados de habilidade técnica capazes de implementarem ações que produzissem em última instância efeitos no Estado, seja no campo da arrecadação ou no terreno militar. Assim sendo, na Idade Média, por exemplo, o clero alfabetizado nutria condições para oferecer vigorosos conselheiros políticos, diferente dos vassalos que na condição de subordinados imediatos dos senhores ou monarcas, pouco podiam oferecer politicamente em virtude de sua quase nula autonomia.

Quando os políticos que vivem da política, isto é, aqueles funcionários cujo trabalho está mediado por uma remuneração necessária a execução do serviço, entraram em cena criou-se um vínculo de prestação de serviços pelo Estado. Afastada de concessões feudais, como a distribuição de terras, estes novos homens que acompanharam o desenvolvimento da economia monetária, realizaram alianças com todo o tipo de autoridade política, como príncipes e chefes partidários.

Além desta mercantilização, o novo homem de negócios da política empresta novas concepções da ação política, como a regularidade e dedicação exclusiva a certas tarefas que passariam a reivindicar para o seu cumprimento não mais aventureiras, isto é, indivíduos que tenham uma relação passageira e não especializada com a função.

Weber, um dos grandes estudiosos das engrenagens do mundo moderno, viu surgirem questões sociais, como o acirramento da luta partidária em vários Países como Alemanha, Espanha e Suíça, ao criar uma distribuição calculada de cargos, denunciando com isso, a intensa profissionalização da política. Neste cenário, foi necessária a existência de uma agência que pudesse confirmar o necessário de racionalização do Estado moderno, instância essa, regular e de elevada competência técnica, funcionando como engrenagem de um estado que esse não fosse marcado por disputas particularistas que pudessem perfilá-lo. Tal exigência é cumprida com evolução do funcionalismo moderno, enquanto força de trabalho profissional altamente especializada, preparada após longo período de treinamento. A burocracia moderna com elevado censo de honra estamental impediria assim os perigos de corrupção e predomínio de interesses específicos de grupos no interior do aparato estatal.

O desenvolvimento da burocracia se tornou possível dentro do modelo de Estado racional – legal. A burocracia, mais do que uma ferramenta indispensável a administração, deveria ser vista como necessária e legítima, acompanhando desta forma o binômio de desenvolvimento conceptual do próprio Estado.

Segundo Weber, o Estado é o lugar privilegiado da atividade política produzido por lideranças independentes em ação, entendendo política enquanto capacidade de influência sobre a liderança de uma comunidade política, que reconhece o Estado como grande associação. O poder que o sustenta é definido sociologicamente em termos de seus fins, embora siga os meios específicos de administração de toda comunidade política, que na figura do estado têm como maior prerrogativa o monopólio do uso legítimo da força física.

Para que o estado existisse, os dominados, a população em geral, precisariam reconhecer a elevada autoridade requisitada pelos detentores do poder. O elo entre os contratantes(governantes e governados) da comunidade política estabeleceria o reconhecimento do poder, isto é, a sua legitimidade.

A partir da definição de legitimidade feita pelo pensador alemão, várias janelas foram abertas para as heterogêneas aplicações que esta categoria autoriza. Para Sennet (2001), não se pode falar de uma autoridade que não seja legítima, quanto mais na sociedade moderna onde as pessoas estabelecem vínculos afetivos entre si. Os laços afetivos têm conseqüências políticas, na medida que o contato entre os indivíduos é transferido para uma arena pública onde as partes interessadas trocam valores. Aplicada em seu sentido psicológico

“ A necessidade de autoridade é fundamental. As crianças precisam de autoridade que as orientem e tranquilizem. Os adultos realizam uma parcela

essencial de si ao serem autoridades; é um modo de expressarem interesse por outrem.”(Sennet, 2001, p.27.)

Voltando a Weber, as três formas de legitimação da autoridade política são: a carismática, a tradicional e a racional – legal. A autoridade que produz dominação do tipo tradicional esta repousada na crença na santidade de ordens e poderes tradicionais. A obediência a um senhor corresponde a virtude da dignidade pessoal, sendo o dominador um senhor pessoal. Neste domínio, a natureza efetiva do exercício da dominação esta determinada por aquilo que habitualmente o senhor e seu quadro administrativo permitem fazer diante da obediência tradicional dos súditos.

A dominação de tipo carismática repousa na qualidade pessoal extracotidiana, e em virtude daqueles que se atribuem poderes e qualidades sobrenaturais, autoconsiderando-se enviados, logo líderes incontestáveis. A Legitimidade é consolidada em virtude de provas, demonstrações extraordinárias de competências, levando os dominados a reconhecerem estas provas.

E por último, porém a que mais interessa aos objetivos do trabalho, a dominação legal com quadro administrativo burocrático, reconhece que todo o direito, mediante pacto ou imposição pode ser instituído no mundo racional, referente a fins ou valores, com a pretensão de serem respeitados pelos membros da associação.

È no tipo de dominação racional- legal que a burocracia é rotinizada, exigindo dos funcionários uma participação que preserve a instituição no tempo e no espaço. È característica de uma organização burocrática o princípio da hierarquia oficial, isto é, organização de instâncias fixas de controle e supervisão para esta autoridade

institucional. As regras da instituição devem ser técnicas e as normas através das quais os funcionários estarão plenamente qualificados atingirão a plena racionalidade.

O princípio da racionalidade é para Weber o motor do mundo moderno. O homem moderno dispõe de pleno uso da razão enquanto instrumento de libertação dos poderes religiosos que sacralizam um conjunto de obrigações inquestionáveis, seja em fórum interno, vide internalização de valores, ou nas formas participação pública. Este momento histórico registrou larga influência das instituições eclesiásticas na produção de espaços legítimos para a vida ordinária. A modernidade do século XIX herdeira do Iluminismo, produziu no mundo social aquilo que Weber chamou, reproduzindo o conceito de Schiller de “desencantamento do mundo”. Em função das mudanças de atitudes e de mentalidades acumuladas ao longo de toda a modernidade, o indivíduo perdeu as garantias afetivas que o sustentavam através do conforto espiritual de outras épocas, onde o extraordinário e o metafísico serviam de fundamentas para a definição da procurada essência humana.

A ascensão da racionalização representa mais do que um conjunto de valores que a ação individual e coletiva, considerando que a matriz metodológica de sociedade para Weber é a ação social, e que a sociologia enquanto ciência interpreta tal tipo de ação em seu curso e seus efeitos. A racionalidade é uma espécie de escolha voluntária feita pelos homens no intuito de se auto pensarem em um mundo empírico que oferece dilemas substantivos, impossíveis de serem contemplados pelos universais absolutos da Idade Média. Longe de prever o fim da tradição, Weber reposiciona a temporalidade dos fenômenos produzidos pela interação dos indivíduos em espaços sociais consagrados pelas suas conveniências.

Giddens (1991) é outro autor que compartilha da posição de vínculos possíveis entre modernidade e tradição, passíveis de serem encontrados em cenários

sociais concretos. No que diz respeito exclusivamente a racionalidade, esta se desdobra contemporaneamente em uma postura reflexiva do estar no mundo. Sendo assim

“Há um sentido fundamental no qual a reflexividade é uma característica definidora de toda ação humana. Todos os seres humanos rotineiramente se “mantém em contato” com as bases do que fazem como parte integrante do fazer.”(Giddens,, 1991, p.43)

Posicionando o Estado enquanto ator histórico que vem gradativamente se aperfeiçoando institucionalmente ao se adaptar aos desafios materiais, políticos e ideológicos colocados pelo tempo, a consolidação da burocracia pode ser enquadrada perfeitamente nos termos de uma das dimensões institucionais da modernidade. Modernidade dinamizada pelo sistema de produção capitalista responsável pela relação capital - trabalho enquanto motor para a produção e distribuição de mercadorias e riquezas, criando assim uma dinâmica social jamais vista na história. As classes passam a ser perfiladas como integradoras de atores sociais ativos na produção e o no mundo social.

A outra dimensão institucional da modernidade, o industrialismo, é a estrutura produtiva responsável pelo uso de fontes inanimadas de energia material na produção de bens, combinada ao papel central da maquinaria no processo de produção complexo e altamente diferenciado. A sociedade capitalista da modernidade do século XIX erigida enquanto uma organização social dentro do espaço da nação, o que entre outras coisas, lhe confere identidade.

A partir desta época, toda a estrutura do sistema de produção capitalista repousa em territórios delimitados por fronteiras explícitas mantidas por recursos

institucionais legítimos de caráter coercitivo. Foi este cenário que orientou Weber na definição do Estado como detentor do monopólio do uso legítimo da força física, sendo assim, responsável administrativamente por qualquer instituição que estivesse sob o seu controle, em que pode – se tomar como exemplo a burocracia. Sem esquecer que toda burocracia se inscreve em uma morfologia social. O meio social é o único lugar onde podem ser investigadas as vicissitudes e atribuições de uma burocracia.

Procura – se reconhecer na burocracia uma instituição, que mesmo detentora de princípios particulares e funções específicas, confirma – se como necessária ao Estado, em respeito ao ritmo cumulativo de todos os valores, que no seu conjunto, confirmam o paradigma da modernidade.

II.3 - A Burocracia como Instituição Social

Para Eisenstadt (1976), o desenvolvimento das organizações burocráticas transcorre em ambiente de ampla diferenciação entre os tipos principais de esferas institucionais, seja ela política, econômica ou religiosa. Os papéis são distribuídos de acordo com critérios de pertencimento, situados em uma diferenciada estrutura social. Há de se notar, logo de saída, um maior afastamento dos grupos de representação que vierem a ser incorporadas pela burocracia.

Eisenstadt (1976) está muito preocupado em identificar em que tipo de piso social a burocracia se edifica, e como os grupos que nela fazem parte diretamente, ou são de alguma maneira afetados, se relacionam entre si. A burocratização da sociedade segue o ritmo de reivindicações locais e globais em função da representação de interesses canalizadas em atividades específicas, e na maneira como os recursos manipulados ao nível das instâncias legítimas serão distribuídos entre os grupos, fortalecendo a tese de Bourdieu de que a distribuição social dos recursos respeita a posição hierárquica dos grupos sociais. (Bourdieu, 1989)

Para Eisenstadt, é através da interação contínua com o seu o meio ambiente que uma organização burocrática vincula-se às características dos grupos sociais, como, por exemplo, tipos de consumo e estilos de vida. Os traços mais característicos de uma burocracia são a especialização de papéis e tarefas, o predomínio de normas impessoais e a orientação para a consecução racional dos objetivos. Estas características recortam qualquer modelo de organização burocrática, pois sem elas há um risco negativo quanto aos resultados que a instituição comumente não está disposta a correr. Socialmente qualquer burocracia, deve atender às cobranças dos grupos que elas representam. Os sindicatos que têm uma ação direta na sociedade, em geral pela reivindicação de melhorias das condições de trabalho dos trabalhadores, esperam que suas lideranças manipulem os valores de negociação junto aos empregadores. Estes valores estão simultaneamente distribuídos socialmente e nas estruturas da burocracia do sindicato.

Toda burocracia pretende, ao se interagir com o meio social em que se inscreve, alcançar uma espécie de equilíbrio dinâmico. Tal equilíbrio produzirá consequências, e seus resultados podem ser subdivididos, ou em certos instantes serem coincidentes. O primeiro resultado é o de que qualquer organização burocrática mantém sua autonomia e caráter próprios, conservando as características essenciais

que os distinguem de outros grupos sociais, e a condução de sua estrutura é feita por indivíduos legitimados pelo público que vão atingir.

Esta última passagem confirma a importância contratual da legitimidade na tomada de decisões, feita por um corpo cujas competências completam os anseios depositados por um impregnado de valores sociais. Uma burocracia incorpora mais do que técnicas, ao consolidar na sua estética valores coletivos dentro de ambientes democráticos que princípios de participação, fiscalização e transparência.

O segundo aspecto é a expansão das esferas de poder da burocracia, seja em seu próprio interesse, ou no interesse de um grupo específico. Tal extensão de competências leva a burocratização, fenômeno que arregimenta diferentes áreas da vida social com certo grau de deslocamento de seus objetivos assistenciais, incidindo na insubordinação de indivíduos que estão na base de uma estrutura. A burocratização é provavelmente a maior distorção, ou pelo menos a iminência da deturpação do funcionamento imparcial das burocracias.

A burocratização é com frequência atacada pelos estudiosos da burocracia. Não sem motivos, dada a demonstração de fatos históricos produzidos em muito pelos desmandos autorizados pela apropriação de poderes extraordinários do Executivo via burocracia. Um dos casos mais emblemáticos é a sistemática denúncia feita por Weber na República de Weimar à época do governo de Bismarck.

Em função das suas aplicações, a burocratização caiu no imaginário com uma enorme carga negativa, tornando – se sinônimo de lentidão e privilégio, em última instância pilhagem. Uma das aplicações mais conhecidas de burocratização na ciência política é o debate ideológico que perpassa a consolidação dos modernos partidos políticos.

Porém, foi dentro do industrialismo que as organizações burocráticas se tornaram predominantes, integrando sistemas sociais complexos. Diferente de momentos anteriores ao industrialismo, quando os sistemas sociais estavam desorganizados, hoje as burocracias são sistemas muito bem estruturados cuja organização demonstra elevada complexidade. A burocracia foi estendida a diversas esferas da vida.

A burocracia pode ser encontrada nas Igrejas, escolas, empresas, clubes, enfim, lugares sociais que requisitam uma instância de representação executiva. No caso brasileiro, a burocracia deve ser estudada em todas as variáveis que considerarem em seu horizonte um padrão de execução de tarefas. Recentemente, a abertura da discussão sobre uma reforma no aparato burocrático, dentro da proposta maior de Reforma do Estado, têm clamado através de alguns analistas a implantação de uma estrutura burocrática mais ágil, que em muito lembra o modelo gerencial. Os novos termos do desenvolvimento colocados ao País no contexto da globalização exigirem, segundo os adeptos do novo modelo burocrático, princípios funcionais notadamente gerenciais, fazendo do gerenciamento uma espécie de novo paradigma burocrático. Logo, a Reforma do Estado no que tange a reestruturação da burocracia será o tema do próximo capítulo.

A burocracia pode ser pensada de maneira emblemática, até porque foi no ambiente que mais se desenvolveu, no campo da administração de empresas. Pereira (1980) é um que no Brasil têm dedicado longo tempo de pesquisa a este tema, naquilo que diz respeito as características da burocracia. O autor chama a atenção para traços da vida social, as formas de ação coletiva que poderiam ser descritos através do elemento organizacional burocrático. È neste contexto que surgiria o homem organizacional.

Como categoria relevante, o homem organizacional objeto de estudo de Pereira é aquele ator que pensa em grupo, que toma decisões em grupo, que se diverte em grupo, é o homem cujos valores e crenças são os da organização do qual faz parte, em suma é o tipo de homem de baixa individualidade porque têm seu comportamento condicionado pelos valores da organização. Este déficit de autonomia preocupa, ao mesmo tempo que é sintomático das transformações que estão atravessando as sociedades de ponta do capitalismo, com seus reflexos alcançando nações periféricas do sistema capitalista como o Brasil.

Outro registro importante da organização, segundo Pereira, é o fato delas terem criados condições para o desenvolvimento político, econômico e social. Uma organização para se desenvolver precisa ser eficiente. Um sistema social não precisa da eficiência produtiva para sobreviver. Poderia-se daí tirar que o autor tem no princípio da eficiência a pré-condição de um tipo de racionalidade indispensável para a um Estado moderno. Um racionalismo que deveria se espelhar no modelo empresarial.

Ao mesmo tempo afirma que desenvolvimento é um processo de transformação social que têm nas organização um dos seus principais instrumentos. Esta afirmação leva a crer a organização enquanto um sinônimo da burocracia, condicionando ao desenvolvimento de um País, e que o seu o nível de crescimento subscreve toda a eficiência técnica organizacional alcançado em suas instituições de ponta. Com isto, os efeitos da burocracia incidem sobre o espaço público.

Para confirmar a posição defendida acima, Pereira diz que o desenvolvimento industrial ocorreu dentro de dois princípios típicos de organização: a empresa e o Estado. O autor refere – se com muita freqüência à analogias entre a organização

burocrática da empresa e do Estado como índices de desenvolvimento e capacidade de funcionamento.

Seguindo essa lógica, quanto mais o Estado desenvolver as suas instituições em consonância com o nível de organização alcançado pelas empresas, maior será o desenvolvimento do País. É importante frisar que este Estado industrial é responsável pela criação das condições de implantação do princípio do industrialismo, que enquanto tese saiu do campo das idéias ao encontrar uma base material com disponibilidade para a manipulação de fontes inanimadas, somada a uma forte concentração de mão – de – obra, notadamente de conotação urbana. Soma – se a isto o paradigma racional que produziu entre outros resultados fordismo, como sistema fabril que melhor preencheu os quesitos de produção dentro de uma lógica de sociedade de massa, que têm seu comportamento claramente orientado para o consumo cada vez maior de bens diferenciados.

Assim sendo, uma boa burocracia é uma organização de um sistema social. Um sistema social é um espaço de valores organizados para oferecerem significados integrativos aos seus componentes. Um sistema social é formado por vários subsistemas que conferem a sua complexidade. Estes se caracterizam por funções particulares, os processos e estruturas com ela relacionados, assim como por meios gerais que controlam tais processos. Dentro das teoria parsoniana, os subsistemas só produzem resultados estão integrados funcionalmente dentro de um sistema. Para além de todas as críticas que o funcionalismo recebeu, enquanto ferramenta de análise ele é muito útil a esta discussão. No caso específico de Parsons, o autor apresenta o aspecto político de um subsistema social na distribuição e geração de poder.

“O poder para nossos propósitos, pode ser entendido como a capacidade que uma sociedade tem para mobilizar seus recursos no interesse dos seus objetivos definidos como algo sancionado de maneira mais positiva do que permissiva pelo subsistema como um todo objetivo que são afetados pelo “interesse público.”(Parsons, 1970, p.9)

Tomo esta passagem de Parsons ajuda-nos a verificar a relevância da burocracia na etimologia do poder, porque o sentido da burocracia não pode ser tomado para efeito de aplicação contemporânea sem a compreensão da sua dimensão política. Os autores que refletem sobre a burocracia, de uma forma ou de outra, subscrevem seu caráter político, entendendo-na como a capacidade de um sistema político se organizar visando atingir metas específicas. Esta definição de política se aplica a um dos traços destacados por Weber a qualquer tipo de organização burocrática.

Dada a sua complexidade, a burocracia se encontra na definição de um objeto científico, cuja aplicação pode se estender a campos diversos como a Administração, Sociologia e Economia, só para destacar os campos onde esta é mais presente. Este último vincula a burocracia a lentidão, papelada, enfim princípios depreciativos que afastam o significado inicial da burocracia que prisma pela competência e imparcialidade na execução de tarefas específicas.

Dentro do campo científico, quando a burocracia é tomada como uma organização, Manheim a entende “como um tipo de cooperação na qual as funções de cada parte do grupo são precisamente pré – ordenadas e estabelecidas, e há uma garantia de que as atividades planejadas serão executadas sem maiores fricções”. (Manheim,1957).

Uma burocracia deve ser responsiva aos fins visados e estar orientada por uma ação racional. Um ato será racional na medida em que apresenta os meios apropriados para se atingir um fim específico, condizente a um mínimo de esforço necessário a consecução das metas almejadas. Ao contrário de um ato irracional, que por sua vez, é marcado pela ausência de uma lógica sistêmica, expressão de uma forma de atuação individualizada, logo não integrativa, além de não se preocupar com qualquer resultado que tenha como meta a eficiência. A ação irracional enquanto ante - câmara da organização opõe – se ao ritmo de desenvolvimento burocrático, sem uma ligação social intrínseca comum as burocracias.

Acompanhando a teoria weberiana, as burocracias têm sua fonte de legitimidade no poder racional – legal, que historicamente se distingue das formas de poder patriarcal, patrimonial e carismático. Estas formas de poder entre outras diferenças com o Estado racional – legal não marcadas pela impessoalidade e maior regularidade das instituições no tempo e no espaço. Contudo, a burocracia é apresentada por Weber enquanto tipo ideal, uma abstração sobre a realidade, pois como afirma o autor os tipos puros são socialmente inexistentes. No entanto, em hipótese alguma, a burocracia tornar-se-ia em do tipo ideal uma instituição inexistente. Essa passagem é uma demonstração metodológica. Dentro do poder racional – legal as burocracias contém uma característica estrutural que é a sua condução feita por administradores profissionais.

Os administradores profissionais são funcionários que trabalham subordinados a um sistema hierárquico de normas fixas e impessoais. Após longo treinamento estes homens são disciplinados em exaustivas normas em procura da operacionalidade racional do sistema, que integra várias funções correlatas. A hierarquia de funções ao qual estão submetidos, esta estruturada dentro da expectativa de progressão qualitativa de maneira vertical, margeada por um tipo de autoridade sustentada pelo

direito, entendendo por direito, o conjunto de normas autoriza uma organização via coerção.

Dentro da estrutura funcional, a autoridade que um superior exerce sobre um subordinado não lhe garante poder de vida e morte. Nesse sentido, o significado racional da impessoalidade garante ao poder um uso temporário, logo, não absoluto da função de comando. Existem normas rígidas que sustentam a separação dos funcionários de qualquer posse dos meios de administração do Estado. Em outros termos, é a confirmação do princípio marxista de que o moderno mundo capitalista aliena o trabalhador da sua ferramenta de trabalho.

As normas das funções devem ser escritas em regulamentos que definam as características de uma função. Em todo o itinerário do seu trabalho o funcionário sabe como agir porque sua conduta está sustentada por diretrizes básicas, métodos, códigos disciplinares, enfim espera – se o cumprimento de tarefas de acordo com padrões previamente definidos. A hierarquia de funções inscrita neste modelo possui um desenho piramidal. Na sua base estão os largos segmentos de funcionários em maior quantidade operando tarefas essenciais da estrutura superior. A burocracia dentro de um sistema social permite um fluxo contínuo de informações e valores entre os vários níveis desta estrutura.

Ligado a este último aspecto, as burocracias também apresentam uma divisão horizontal do trabalho. É o que Pereira define como departamentalização, onde os departamentos reúnem competências específicas e trocam mutuamente suas contribuições. Este modelo de funcionamento confere a estrutura burocrática uma visibilidade funcional incomum entre as instituições da modernidade, porque permite um elo de ligação entre duas dimensões que em outros períodos da história

encontrariam se afastadas no espaço, que são as dimensões dos mundos da política e da especialização técnica.

Para finalizar esta passagem, é preciso chamar a atenção para a necessária presença de administradores profissionais especialistas nos sistemas sociais. Em sentido puro, são pessoas desapaixonadas e que não podem antepor qualquer outro princípio a eficiência. Suas ambições se confundem com os objetivos das organizações que representam, e seu cargo não é uma honraria, mas sim um estilo de vida. O tipo de homem que aparece neste cenário social esta bem próximo daquele descrito por Weber, como os homens que vivem da política, que definem como grande princípio a política enquanto de vida

II.4- A Crise da Burocracia

Nos últimos anos começaram a aparecer estudos que contestam a validade funcional da burocracia. Presentes na era industrial como estruturas indispensáveis para mediar o governo a Sociedade civil, as burocracias passam a ser vistas por muitos como instrumentos produtores de privilégios e da estabilidade predatória, como aponta, entre as chamadas leituras críticas, o modelo de organização pós-industrial.

Apesar da existência de uma literatura, inclusive no Brasil, sobre a transição de um modelo burocrático para um outro de tipo descentralizado, seus resultados são muito recentes e passíveis de larga contestação. De saída é preciso especial cuidado para não transformar índices de mudanças muito localizadas, logo circunscritas a regiões geográficas e economicamente demarcadas, em manifestações objetivas de cunho generalizado. O tema em questão requisita uma abordagem marcada por necessárias restrições.

Entre os autores que sinalizam um paradigma pós-burocrático estão Gaebler e Osborne (1992). Para os estudiosos que partiram de um recente estudo do caso americano, o modelo burocrático dos Estados unidos foi muito eficiente no período de sua implantação para resolver os problemas das cidades americanas. Entre as exigências as serem atendidas encontravam-se o esforço gigantesco para contenção dos desmandos governamentais, e no campo da produção social a construção de túneis, escolas, ferrovias, e no setor administrativo preparação de concursos para a magistratura pública além de uma série de outras funções. Tudo isto deveria passar ao largo do personalismo das autoridades políticas, que até então, detinham o privilégio da distribuição de cargos como critério para a definição dos seus funcionários.

A burocracia nos Estados unidos foi traduzida como fator de segurança pois permitiu a implantação de medidas como a aposentadoria, um mecanismo que à época de sua implantação representou um ganho altamente significativo para uma economia que se encontrava em recessão. Durante a grande depressão americana a estabilidade para a mão-de-obra era um indicador social fundamental para o país. O industrialismo caminhou a largos passos na direção de uma sociedade que através da ação regulacionista do estado oferecia a sua população ferramentas de inserção social e qualificação de trabalhador específico, o burocrata, o personagem responsável pelo manuseio especializado de um dos pilares das novas engrenagens de um Estado desenvolvimentista.

Porém com a emergência de novas demandas sociais, a burocracia confundida pelos autores com o próprio governo, produziria um *ethos* adjetivado pela lentidão e ineficiência. O imaginário social americano começava a consagrar por volta dos anos sessenta a idéia de um governo distante das condições de vida de sua população. As

soluções reivindicadas deveriam levar em consideração um meio social alterado por transformações materiais.

O cenário atual, segundo os autores, é marcado pela existência de mercados globais que exercem pressões competitivas sobre as instituições econômicas. Praticamente não haveria mais diferença de tempo de consumo das informações, enquanto os líderes e a população estariam socialmente integrada em rede. E como último fator, o aumento do nível educacional teria criado um cidadão autônomo, logo mais insubordinado em aceitar demonstrações objetivas de ineficiência. Segundo essa ótica, as transformações do estado e da economia evidenciarão a crise do modelo burocrático.

“Neste ambiente, as instituições burocráticas, públicas e privadas, que se desenvolveram durante a era industrial, parecem-nos cada vez mais ineficientes.”(Gaebler, & Osborne, 1992, p.16)

O único governo que poderia dar conta da sociedade pós-industrial é de tipo empreendedor. Suas instituições seriam muito mais flexíveis e adaptáveis às exigências do mercado formado por consumidores de produtos marcados pela diferenciação e qualidade. Os serviços seriam personalizados e confirmariam a tendência de uma nova estética social, particularista sem ser predatória, integrativa sem ser corporativista.

Algumas considerações precisam ser feitas. Para isto vou separar três conceitos na análise dos autores, que apesar de tratarem de um caso americano, pode ser levados a ambientes mais longínquos. São estes, a serem aqui brevemente tratados: a sociedade em rede, o pós-industrialismo e a desburocratização. A Verificação destas três situações na sociedade americana leva Gaebler e Osborne a conclusão da

inexorabilidade de um novo governo, demarcado pela combinação das exigências da eficiência econômica do mercado e da flexibilidade institucional que se refletiria nas relações sociais.

O conceito de sociedade de rede cunhado por Castells (1998) define uma comunidade globalmente integrada que mantém troca de fluxos de informações, notadamente pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicação. Sendo assim, com o advento da sociedade de rede, algumas teses da modernidade perderiam o sentido, em virtude de não serem encontrados bloqueamentos aos indivíduos pelas macro organizações no espaço de comunicação e consumo. O indivíduo teria sua autonomia ampliada pelas ferramentas de grande porte da democracia contemporânea. A democracia, segundo Castells, dentro destas condições de transparência e integração, seria um projeto materialmente viável e amplitude em um sistema de redes que reduziria drasticamente o papel de intermediários tradicionais longínquos, como a burocracia.

Fiori (2001) se contrapõe ao argumento que coloca a atual estrutura informática globalmente disponível ao uso de qualquer pessoa, já que o consumo ainda deve obedecer ao critério da distribuição de renda, que é muito desigual em todo o mundo, e por esse motivo torna a aquisição de ferramentas como a informática muito restrita, e sem a capacidade de distribuir a riqueza que estaria sendo produzida. Quanto a propalada expansividade, em tese, confirmada pelo aumento de lucratividade do capitalismo, este fator não seria um divisor de águas, e sim um novo avanço do capitalismo contemporâneo alicerçado por outros pilares. O mercado de informática que inicialmente se colocaria a disposição dos pequenos e médios empresários, e como extensão, ao próprio consumidor comum, na medida em que se consolida, confirma a tendência histórica de concentração da dinâmica histórica do capitalismo.

Se o sistema capitalista só é generalizável em suas riquezas em tese, não poderia ser diferente com a sua consequência política de corte liberal, que é a democracia. Sem desprezar a contribuição que a internet tenha oferecido ao avanço da democracia, tal como em outras épocas cumpriram os meios de comunicação, Fiori argumenta que o problema não está no aumento de ofertas do produto, e sim no responsável pela sua distribuição social.

Por seu turno, a desburocratização, que passa a ser vista como solução para a correção das mazelas produzidas pelo capitalismo, passa a ser uma adoção de princípios de descentralização da organização, seja no interior das empresas ou ao nível das burocracias centrais, com a intenção de aumentar a velocidade do cumprimento das tarefas executivas sem a necessidade de passar por intermediários dispendiosos, como as burocracias tradicionais. A produção da mercadoria, por exemplo, passaria a ser fragmentada, com o produto final tendendo a adquirir características estéticas dos consumidores para quem são produzidos. Ao invés do predomínio da grande mercadoria, prevalece a pequena ; incentiva - se o trabalho doméstico através do teletrabalho, e a diminuição da jornada passa a ser associada ao ganho na produção.

Depois de feita a apresentação da crise da burocracia, o seu desenvolvimento e a demonstração por parte de alguns será o objeto de reflexão do próximo capítulo, de acordo com uma literatura, que clama a urgência da alteração de um modelo burocrático dentro da estrutura do estado no Brasil, para um padrão pós-burocrático, enquanto item da reforma do estado.

Nesse capítulo, a intenção de apresentar todas as vicissitudes que marcam a moderna burocracia, enquanto um instrumento administrativo de governo, que

permitiu o pleno desenvolvimento do estado moderno ocidental, é revelar que muitas das questões que envolvem o significado do conceito de burocracia, serão mantidas na discussão sobre a reforma do estado no Brasil. É nesse aspecto que ganha destaque o destaque sobre uma possível superação do paradigma burocrático. E por fim a intenção desse capítulo foi posicionar, historicamente, a necessidade de uma ordem burocrática.

CAPÍTULO III

REFORMA DO ESTADO E REESTRUTURAÇÃO

BUROCRÁTICA NO BRASIL

III.1- Introdução

O início da década de noventa alavanca as discussões sobre a reforma do estado no Brasil. Desde então são produzidos diagnósticos e alguns esforços no sentido de proporem soluções com a intenção de sinalizar as transformações que o Estado brasileiro precisa sofrer. Diagnósticos produzidos, principalmente por agências internacionais, como o FMI e o BID e pelos setores do governo federal. Entre as mudanças propostas estaria a substituição do modelo de Estado capitalista burocrático, no caso brasileiro atravessado por características patrimoniais e clientelistas, por que estaria visivelmente em crise por um Estado social liberal.

Nos anos oitenta quase todos os países da América Latina enfrentavam uma crise estrutural. Esta situação, na visão dos expoentes das reformas, estagnava as economias de Estados excessivamente regulados, incapazes de continuar fomentando o desenvolvimento de suas economias. A natureza da crise era basicamente fiscal porque denunciava a fragilidade, e se levada ao extremo, as estruturas de arrecadação e financiamentos criados pelo Estado.

O'Connor (1973) salienta que a crise foi a demonstração da incapacidade do Estado em atender as crescentes demandas de diversos setores da economia, notadamente as grandes em presas oligopolistas, afetando também os setores produtivos, o estado e as organizações sindicais trabalhistas. Nota-se um descompasso entre um novo tipo de cultura de ação marcada pela denúncia e reivindicação, oriunda de um crescimento da Sociedade Civil a época da crise em profundo descompasso com o Estado.

Para efeito de ilustração, Pereira (1992) identifica os cinco pilares da crise fiscal do estado. São eles: o déficit público, poupança pública negativa ou muito pequena, uma dívida pública excessivamente grande, falta de crédito do Estado, expresso na incapacidade de construção de uma dívida pública interna voluntária, e por último, a falta de credibilidade dos governos, que segundo o autor não deve ser confundida com a falta de crédito do estado.

Dentro deste cenário sócio- econômico preocupante, de elevada inflação, que no governo Sarney chega a casa dos cinquenta por cento, e de forte pressão social, que tem como indicador o crescimento dos trabalhadores urbanos, alguns autores concluíram que se tornava urgente uma reforma no padrão de administração do estado brasileiro (Pereira, 1999; Grau, 1999).

O estado brasileiro precisaria redimensionar a sua atividade produtiva e promover a abertura comercial, redefinindo uma estratégia de desenvolvimento que resolvesse o problema fiscal da década anterior. Para cumprir tal empreitada, as tradicionais posições polares, estado contra mercado, deveriam ser evitadas. Ficariam ausentes a adoção de um receituário do Estado mínimo neoliberal, que confere ao mercado o papel supremo de regulação e distribuição de riquezas, e tampouco defenderia-se um estado corporativista marcado pela distribuição de privilégios para alguns grupos, e em detrimento da sociedade como um todo. A solução seria um estado de compromisso social e administração gerencial, como Pereira veria a definir enquanto um estado social liberal.

O grande defensor da tese gerencia para o estado brasileiro, que é Pereira, além manipular conceitualmente a reforma do estado, e nesse caso específico, a reforma da administração federal, também atende um papel operacional, já que o

autor ocupou a pasta do ministério da reforma do estado em 1997, no governo Fernando Henrique Cardoso.

III.2 – Reestruturação Burocrática e Reforma do Estado

Pereira propõe a superação da burocracia de estado. Segundo o autor esta teve a sua importância no momento histórico em que o país precisou contratar funcionários para conduzirem a administração da União no apogeu do industrialismo brasileiro, responsável pela implementação da institucionalização do estado capitalista no país. Tal modelo representou um estado fortemente intervencionista e regulador. Com o passar do tempo, as funções burocráticas estariam se distanciando das demandas produzidas por uma nova sociedade civil, que concomitante estaria investindo na construção do espaço público de caráter dialógico.

O espaço público dialógico de conotação habbermasiana é aquele em que os cidadãos dispõem participam de forma mais ativa, na medida em que são objetivamente orientados sobre seus interesses e possibilidades. È um espaço legítimo que impede a colonização do mundo da vida pelos sistemas, que deturpam o princípio de separação do público do privado.

Uma das inovações conceituais dentro da perspectiva gerencial é a observação do crescimento em importância da forma de propriedade e de controles sociais públicos não – estatais, enquanto um desenho mais apropriado de ação social sobre o espaço público no século XXI. As novas modalidades de administração pública imersas no contexto da globalização, fariam aflorar, na concepção dos adeptos da reforma gerencial, uma forma de propriedade e espaço que não é privada, por não pertencer a particulares e nem visar o lucro, e nem estatal por não estar vinculada

diretamente ao estado. Seu formato é o público não- estatal, que nos últimos anos tem sido mais conhecido como terceiro setor.

No campo da produção, o setor público não – estatal é voltado para o público e têm objetivos socialmente controlados. Neste caso, a sociedade civil possui maior capacidade auto- reguladora para investir na cobrança de um serviço de maior qualidade, garantida por contratos explícitos. Seriam corrigidas as falhas do contrato comuns ao provedor de um tipo de serviço. A estrutura pública não – estatal evitaria uma série de arbitrariedades comuns aos estados que se edificaram à distância dos interesses materiais e normativos das sociedades que representam. Caberia nesse novo formato público à população cidadã autônoma a nomeação dos representantes do terceiro setor.

O público não – estatal pretende, nesta concepção de gestão, superar uma suposta visão dicotômica entre estado e mercado, ao se apresentar como uma válida opção intermediária entre estas duas dimensões. Historicamente, as populações indígenas da América Latina produziram redes e instituições de solidariedade com perfil próximo ao público não – estatal, enquanto nos Estados Unidos até os anos trinta, a produção de bem público, em particular as sociais, ficava ao cargo deste setor. Posteriormente, a grande depressão convocou uma atitude mais intervencionista do estado na economia e na sociedade.

Para Przeworsky (1992), não é mais possível colocar o estado e o mercado em campos opostos. Dentro de uma nova perspectiva, o estado define a estrutura legal de incentivos legais para os incentivos privados, obrigando- os as práticas de algumas ações e impedimentos de outras. É a preponderância do papel normativo - fiscal do estado, e por isto no Brasil setores empresariais reivindicam uma reforma tributária

na união, afinal de contas, a justiça na arrecadação segundo este setor, é um dos pré – requisitos para o crescimento da economia brasileira.

Em Przeworsky, o mecanismo de relação entre mercado e estado hoje em dia corresponde ao diálogo *agent x principal*. O fundamento desta relação é a presença de instituições específicas que podem induzir os atores individuais, sejam eles, econômicos, políticos ou burocráticos a se comportarem de maneira benéfica a comunidade. Em outras palavras, é uma espécie de controle social sobre as instituições do estado.

No campo da economia, a estrutura multifacetada da relação *agent x principal* entre as classes envolve gerentes e empregados, proprietários e administradores, mas também cidadãos, políticos e burocratas. Na procura pela maximização do lucro, os funcionários e administradores devem estar estimulados em torno de um ideal que comungue os diferentes atores envolvidos, pois sendo assim, atores como os empresários, estratégicos nesta concepção de desenho de administração público-privada, se comprometeriam a assumir os riscos, os políticos teriam incentivos para promover o bem público, e os burocratas cumprirem as metas estabelecidas pelos políticos. Todas estas dimensões que envolvem economia e política devem estar bem estruturadas para a promoção da relação *agent x principal*, os segundos recebem os serviços e os reivindicam, e os primeiros oferecem os serviços na medida em que estão responsáveis pela distribuição dos recursos.

A propriedade pública não – estatal garantiria a confiança, que é a fundamental vantagem competitiva, notadamente para os usuários que não possuem informações completas sobre um determinado serviço prestado. O perfil do PNE corresponde a valorização de certas posturas sociais verificadas ultimamente, dentre as quais uma postura mais solidária. De maneira muito otimista, autores como Giddens (1997),

estão convictos de que o amadurecimento da sociedade civil esta marcado por variáveis comportamentais que combinam o interesse particular com metas coletivas, asseguradas em ambientes de grande instabilidade que são as sociedades de riscos. São nestes ambientes que os vários atores entram na cena social consciente dos riscos ao qual estão sujeitos, e de acordo com as decisões que vierem a tomar.

Quando Pereira oferece a categoria do público não – estatal, ele tem a dupla intenção de demonstrar a crise do Estado burocrático, assim como um novo espaço público já em gestação. O Estado, como o autor para o caso brasileiro, não poderia mais monopolizar os interesses da sociedade civil, e por isso deve passar por um processo de reinstitucionalização democrática, destinada à propiciar o asseguramento da autonomia da sociedade civil. Levado ao extremo, para o autor, estava em discussão, em linhas bastante ambiciosas, a própria República brasileira.

Como o painel de análise assumido pela variável do público não-estatal (PNE) é muito grande, uma das dimensões envolvidas pela reforma administrativa do estado brasileiro é a garantia dos direitos republicanos, que são direitos que cada cidadão têm de que o patrimônio público não será invadido por interesses particulares. Para a isonomia do espaço público, busca-se a preservação, e se possível, sua ampliação vide reconfiguração do ideal republicano.

A preocupação analítica de Pereira quanto à emergência do PNE é a necessária renovação dos pactos tácitos que são definidos pelo conjunto das ações ativas dentro do espaço público de uma determinada comunidade política. Um espaço que tende a ser plenamente democrático e republicano, na medida em que as demandas sociais passam a ser conduzidas por canais institucionais transparentes. A preocupação remonta ao debate do nascimento do contratualismo, historicamente falando, o surgimento do estado moderno. O diagnóstico feito pelo autor pretende reconhecer

nos dias atuais as condições conceituais e materiais ótimas de transição de uma sociedade política marcada pela heteronomia para uma sociedade de perfil autônomo.

Para Kelsen (1993), a contraposição autonomia – heteronomia é inevitável no século XX, distinguindo-se dos períodos históricos precedentes. Nas democracias contemporâneas é verificada uma relação menos imóvel entre os dois princípios. Por um lado há a intenção da autonomia, enquanto aspiração do homem a liberdade, a passo que na heteronomia o estado ou a sociedade civil impõem coerção social. Nos séculos XVIII e XIX o pensamento contratualista e seus “herdeiros” colocavam –se diante da perspectiva de criarem ambientes políticos que viessem a definir limites para os usos da política, como na escolha de representantes pelos representados que, por sua vez, se preocupavam com a ampliação das liberdades individuais.

Para Kelsen (1993), que se posiciona de acordo com valores democráticos:

“... a autonomia pode aumentar e a heteronomia diminuir, ou em última instância coincidir, na medida na medida em que os sujeitos da obediência são os mesmos que estabelecem as regras às quais deverão obedecer. Conclui – se que o máximo de Democracia é constituído por uma Democracia Direta, na qual todas as decisões são tomadas unanimemente. (Kelsen,1993, p.45)

Para Baumam (1999), que adota uma visão bem mais heterodoxa do que Kelsen, e se encontra no cerne da teoria crítica atual, para a compreensão da democracia e do espaço público, é preciso identificar os campos que separam a heteronomia e a autonomia, na medida em que estes são atravessados por fronteiras muito tênues. No plano individual, o homem contemporâneo abre mão inconscientemente da conquista pela sua liberdade ao se expor em ambientes marcados pela repressão moral, constitutivos de um mercado de valores que tipificam

temas como a sexualidade. Par o autor, a forma de individualidade disponível no estágio final da sociedade moderna e na pós-moderna, é a privatização da individualidade, qual seja, uma antiliberdade. Dentro deste novo espaço público, sua noção estaria invertida, pois ele estaria:

“... transformado em território onde são exibidos os assuntos particulares e os bens pessoais, e o fato de ninguém poder razoavelmente alegar que eles afetam seus interesses privados ou bem estar individual, foi declarado irrelevante para tal questão.”(Baumam,1999, p.71)

Voltando ao caso brasileiro e a temática que orienta essa passagem do trabalho, os fatos que têm contribuído para o comprometimento do patrimônio, recuperando a questão da relevância de um espaço público, são de duas naturezas. Uma delas é a violência praticada contra o patrimônio público, e outra é o conjunto de idéias neoliberais que danificam a integração dos valores cívicos com o interesse público. Nestas condições, o Estado passa a adotar políticas econômicas e sociais marcadas pela corrupção, nepotismo e o corporativismo, que no final só visa atender uma minoria. A superação desta estrutura passaria por um tipo de controle estatal a ser realizado pela sociedade.

O estado brasileiro, compromissado com uma nova esfera pública, passaria a vetar ações predatórias, comumente praticadas no interior de grupos privados e da própria burocracia. Ao nível do núcleo da ação estatal, para Pereira, a solução é adotar um padrão gerencial de governo comprometido com variáveis mais exatas de racionalidade, como a execução eficiente de tarefas e uma diversidade e qualificação de tarefas. Essas medidas atingiriam, principalmente, a regulação do trabalho do funcionalismo público.

Para Pereira, a reforma do Estado de cunho gerencial deve se voltar ao cidadão com o fim da obtenção de resultados, limitando aos políticos e funcionários públicos graus limitados de confiança, uma gestão que sirva ao interesse público, descentralizando com isso a estrutura do Estado.

A reforma administrativa é um dos braços da reforma do estado, pois se responsabiliza pela coordenação do setor do mercado na administração do patrimônio público. Ao controlar os excessos cometidos pela política clientelista e evitar uma certa acomodação da prestação do serviço, advinda da estabilidade dos funcionários públicos, a reforma administrativa do atual governo pretende reorganizar a coordenação e aplicação de recursos públicos.

O saldo político mais imediato da reforma administrativa seria a inclusão de critérios responsivos aos governantes no exercício do governo sobre os governados de uma sociedade civil mais ativa e fiscalizadora.

III.3 – O Público, o Privado e a Reforma do Estado no Brasil.

A reforma administrativa pode, segundo alguns de seus defensores, contribuir na reconfiguração da República, entendendo-na como regime de participação pública onde cidadãos gozadores de direitos transferem suas confianças em candidatos escolhidos para fins de representação. A confirmação de um contrato fiduciário que inviabiliza a colonização dos recursos públicos por particulares. Como corolário, os autores se movem na intenção de construção de um espaço público legítimo e dialógico. Espaço Público é o lugar social onde os interesses do coletivo são discriminados das ações particulares, ou seja, aquelas que expressam as demandas subjetivas.

O privado por sua vez, ou melhor dizendo, o seu controle, é uma das principais fontes de preocupação da reforma administrativa no Brasil, e em linhas gerais, da reforma do estado. No que diz respeito a governança, ou seja, a capacidade do Estado de fazer valer suas decisões políticas, qualquer ação privatista deveria ser controlada a fim de não conduzir a comportamentos de rent seeking, isto é, a invasão setorial na burocracia do estado por segmentos privilegiados da sociedade, que viessem a comprometer severamente um tipo de engenharia institucional compromissada com uma relação equilibrada entre o governo e a sociedade.

A reforma gerencial que almeja o status de uma condição paradigmática no Brasil, esta acontecendo, ou já aconteceu em vários países no mundo, que em estágios avançados já cumpriram quase completamente a transição de um padrão de gestão burocrático para um gerencial, ou pós-burocrático. Na história, este último foi pioneiramente perfilado pela chamada Comissão Fulton, que funciona no Parlamento Britânico de 1966 a 1968, responsável pela produção de diagnósticos que identificaram falta de preparo na execução de serviços pelos funcionários públicos, uma brutal hierarquização na estrutura das funções e da notória separação de servidor do Estado da comunidade que representam.

Em contexto europeu, e sintomaticamente à fragilidade estrutural do Welfare State na Inglaterra, o gerencialismo procurou reduzir os gastos do setor público e aumentar a produtividade, no período em que o Estado inglês reduziu suas atividades, já que a escassez de recursos forçou o governo a repensar a produtividade de sua economia. Sem perder de vista o ambiente político propício a reforma do setor burocrático ainda em vigor na Inglaterra, para Abrucio (1999), tal reestruturação foi favorecida pelo caráter majoritário do sistema britânico, sustentado em sistema eleitoral distrital nominal. Soma-se a esse aspecto

... um forte bipartidarismo que organizado ao nível do Parlamento da a Margaret Thatcher condições condições de adotar um projeto hegemônico de Reforma do Estado. (Abrucio, 1999, p.182) .

As economias industriais passariam a enfrentar uma relação no padrão de organização. A grande revolução dos meios administrativos deve ser analisada pragmaticamente, porque ao discorrer na transição de um modelo de gestão para outro, tal processo não transcorre de maneira linear, Abbrucio vai a Weber, que ao reconhecer o chamado " paradoxo das conseqüências", um tipo de procedimento ilustrativo, segundo o qual, na tentativa de serem atingidas metas específicas, surgem resultados imprevistos no decorrer do processo, naquilo que Boudon (1967) chamou de efeitos perversos. Para Abbrucio, os apologistas da reforma burocrática tendem a esquecer fatos políticos no processo.

Tende em mente a informação analítica cautelosa da variável política, a crítica do padrão burocrático com fins a sua separação, passa a estar inscrita no ambiente sócio - político - econômico específico, onde tal proposta esta sendo aplicada.

Tomando mais uma vez Gaebler e Osborne como referências, os autores chegaram a conclusão sobre a inviabilidade do modelo burocrático como tipologia de administração pública do governo dos Estados Unidos. Após realizaram várias investigações em estados e municípios americanos com a intenção de compreenderem por dentro o funcionamento, e de como se mantém a contratação de pessoal, enfim, as atribuições mais específicas do funcionamento da estrutura burocrática, eles identificaram os autores, que a ação burocrática esta hoje em dia marcada pelo acúmulo de funções e morosidade de procedimentos. Com o passar do

tempo, a dinamização das tarefas administrativas requereria a redefinição dos seus procedimentos.

Tomaram como exemplo a cidade de East Harlem, que representa uma das populações mais carentes dos Estados Unidos. Este Município até o início da década de 70 combinava duas situações sociais delicadas: uma arrecadação social muito baixa, com uma média pessoal anual de oito mil dólares, em um sistema escolar precário. Consciente da distância que a instituição de ensino estava do poder político, o superintendente do colégio Anthony Alvarado, e um diretor assistente chamado Jhon Falcon, convocaram professores e pais de alunos com a intenção de afastar a delinqüência estudantil do ambiente escolar.

Em pouco tempo, as sugestões oferecidas criaram escolas alternativas que somar-se-iam ao longo dos anos. O resultado desta experiência ofereceu condições para os pais e estudantes deste distrito pudessem escolher o lugar de estudo dos seus filhos. A ação voluntária e descentralizada tomada como meta, redimensionou a relação dos indivíduos, que enquanto cidadãos passaram a reivindicar juntos a um espaço público mais ativo, aqui entendido como lugar social de liberdade e respeito mútuo.

Gaebler e Osbourne, que acabaram se tornando referências internacionais recentes para os estudos sobre reforma burocrática, localizam nos micro espaços as grandes possibilidades de mudanças na relação entre o cidadão e o poder público. Reconheceram contudo, que o modelo burocrático foi importante na implantação da sociedade industrial americana do final do século XIX e início do século XX. Tal padrão foi emblemático para praticamente todas as nações industrializadas, e daí a sua importância paradigmática. Neste período, aquele modelo atendeu os problemas que precisavam de soluções para setores como o transporte, educação, saneamento,

entre outros serviços fundamentais que compõe a infra-estrutura da sociedade industrial americano. Afinal de contas, na medida em que a sociedade vai se transformando são produzidos novos valores que orientarão o funcionamento do governo e a vida dos homens. Logo, segundo os autores, a lentidão, impessoalidade e ineficiência, que marcaram um *ethos* específico da sociedade anterior, observam sua legitimidade em queda vertiginosa.

Há de se tomar cuidado com algumas afirmações analíticas. Nesta passagem os autores confundem princípios com resultados, ao incluírem na mesma seqüência lógica, impessoalidade, lentidão e ineficiência. A burocracia, tão brilhantemente demonstrada pelos estudos de Weber, têm na impessoalidade um pré-requisito presente não apenas na base da burocracia, mas na política como um todo, ainda que estes pertençam a *ethos* diferentes, sendo o primeiro marcado pela universalização de procedimentos baseado na eficiência, e o segundo na legitimidade do reconhecimento do poder. Sendo assim, a ineficiência é uma consequência não restrita aos modelos burocráticos, e não uma informação intrínseca de cunho orgânico, que daria a burocracia um caráter eminentemente desarticulador.

Par finalizar as conclusões de Gaebler e Osborne, cumprido o período das instituições publicas burocráticas, o governo gerencial de caráter empreendedor passaria a responder as novas realidades sociais e econômicas que no caso norte-americano se iniciam ao nível dos governos locais por volta de 1973. Dentro destas novas expectativas, há um pacote comum de medidas a serem adotadas que incluem a descentralização administrativa (desburocratização), reforma fiscal , com alteração do padrão de arrecadação e diminuição de encargos públicos do Estado, precipitando a liberalização de mercados e reconhecimento de arenas intermediárias, nem públicas nem estatais, qual seja um público não –estatal. Tais conceitos parecem estar muito presentes nos debates sobre a reforma gerencial brasileira.

III.4 – Crise Fiscal e Reforma do Estado

No caso brasileiro, um dos pilares tratados pela literatura que venho analisando sobre a Reforma do Estado do Estado, é a eficiência do padrão de gestão vigente no tocante a sua capacidade de arrecadação, precipitando na questão fiscal que revelou os seus primeiros sinais na década de setenta. Porém, é na década de oitenta que os analistas reconhecem a transparência estrutural da crise estatal. Elevadas taxas de inflação que poderiam levar a um quadro hiperinflacionário, produziram cenários econômicos sinistros. Criou-se um medo muito grande por parte do governo, de que o descontrole da inflação conduzisse o País a um conflito social. As grandes greves operárias do ABC paulista produziram um saldo político de organização trabalhista, e o governo começa a gradativamente flexibilizar o governo autoritário.

Em análises como a de Pereira (1988), o país precisaria recuperar as condições de desenvolvimento através do controle da inflação, e da recuperação das taxas de poupança de investimento, estabilizando desta forma a economia. Estes fatores estão diretamente ligados à crise fiscal do Estado, demonstrado por uma excessiva dívida externa. Sua solução passaria por medidas de ajuste interno que pudessem combinar a eliminação do déficit público e a transparência de recursos reais para o exterior. O governo passaria a atender simultaneamente a concertação interna de maneira diacrônica as diretrizes da política internacional, na opinião dos técnicos que conduziram a reforma proposta.

Paralelamente ao aguçamento da crise fiscal do Estado, em 1990 o economista John Willianson propôs um conjunto de medidas de ajuste que ficou conhecido como Consenso de Whashington. A crise da América poderia ser definida de duas maneiras: por um lado, um excessivo crescimento do Estado regulacionista, com

elevado número de empresas estatais ineficientes; e por outro, um populismo econômico incapaz de controlar o déficit público e as demandas salariais dos setores públicos e privados. Este diagnóstico corroborava o ideário neoliberal.

Resumidamente, o Consenso é formado por um conjunto de dez propostas, dentre as mais destacadas encontram-se a disciplina fiscal, com fins ao controle do déficit público, reforma tributária, com elevação de impostos se necessário, desde que preserve taxas marginais moderadas; orientação de comércio para o exterior e privatização de empresas estatais.

Pereira reconhece os méritos do consenso, mas prevê sua aplicação com controles. Como a América Latina tem variáveis próprias para explicar a crise em que se encontra, e as correções estão calcadas no seu crescimento excessivo e desregulado, e pelo esgotamento das estratégias de intervenção. O Estado transforma-se em um obstáculo, ao invés de promotor do desenvolvimento.

Para O' Connor (1973), considerado o mentor do conceito de crise fiscal do Estado, a crise está relacionada à incapacidade e impossibilidade do Estado atender às crescentes demandas dos diversos setores da economia, notoriamente setores tradicionalmente moderados, que são as grandes empresas que produzem para o Estado. Não por acaso, o plano diretor para a Reforma do Estado (1995), tendo em Bresser o titular da pasta de mesmo nome, aplica o princípio das privatizações, já expoentes no governo Collor (1990- 1992), assim como a desestruturação da CLT. Esta última questão, por exemplo, já se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovada em uma primeira votação da casa.

De qualquer forma, dentro do conjunto de propostas neoliberais a serem cautelosamente aplicadas, o Estado deve possuir leve inclinação para o mercado. È

vista como um procedimento cabível a todas as economias capitalistas, com a diferença que para resolverem os problemas estruturais da década de noventa, os Estados devem ser mais do que formuladores de políticas econômicas. O desenho resultante desta aplicação é uma maior interação entre Estado e Mercado.

Identificando as mazelas da organização burocrática liberal, o passo seguinte vem a ser a implantação do Estado gerencial. Este deixa de intervir com tanta frequência na economia, se afastando contudo do modelo de Estado mínimo. São as transformações sociais que na opinião dos adeptos do Estado gerencial confirmariam a reestruturação do Estado. Entre as transformações correntes encontram-se a ampliação do individualismo, a presença de novos grupos de pressão, sem caráter necessariamente corporativista, novos vínculos religiosos, éticas diferenciadas no padrão de consumo, e uma série de outras inovações.

Em linhas gerais, os escritos da década de noventa que convocam uma reforma de cunho gerencial, têm chamado atenção para a necessidade de um Estado fortalecido, com suas finanças recuperadas, de acordo com os critérios gerenciais de governo. O novo Estado aplicaria um padrão de institucionalização mais racional a fim de configurar a universalização de procedimentos, como critério de verificação do funcionamento das instituições, qual seja a adoção dos freios e contrapesos.

Um dos fatores que mais têm condicionando as discussões sobre a reforma é a confirmação de um público não-estatal, também conhecido como terceiro setor no espaço público brasileiro. O PNE têm contribuído para sustentar a importância política da sociedade civil recente no Brasil, orientada pelo controle dos excessos a serem cometidos por um estado demarcado em sua história pelo traços clientelistas.

Visto desta forma, a reforma gerencial responderia sistematicamente a uma nova cultura política da sociedade civil. A crítica que se faz ao estado liberal no Brasil, no limite, questiona a própria estrutura republicana brasileira. Para corrigir as reconhecidas mazelas da estrutura estatal, caberia entre outras medidas, o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* horizontal, onde os poderes deveriam exercer controle mútuo para evitar a invasão da soberania alheia dos poderes.

O traço mais característico do público não-estatal é a possibilidade deste realizar, enquanto organização sem fim lucrativo, funções impossibilitadas ao Estado e ao mercado. Tal setor tende a ser mais solidário, flexível, e com maior potencial de alcançar clientes difíceis.

Se confirmada a tendência, a sociedade passará a organizar setores estratégicos da economia, como a distribuição de serviços e a competição científica através do público não-estatal. Viável economicamente, o PNE desoneraria o Estado, sem propor a sua substituição em função das atribuições normativas inerentes a existência de um estado. O PNE é a possibilidade de confirmação do fortalecimento da democracia de um estado de direito com compromisso social.

Para Pereira, três seriam as grandes vantagens do PNE, ponto de vista da produção social. São eles:

- 1- Pluralização de ofertas de serviços sociais , demandada pelo princípio da competição, onde os usuários são mais críticos a qualidade do serviço oferecido. As fontes de financiamentos são diferenciadas, e o trabalho voluntário pode ser incentivado.

2- Flexibilização e desburocratização da gestão social. Os serviços prestados são adaptados aos públicos envolvidos, ao contrário da uniformidade presente na oferta burocrática.

3- Maior responsabilidade de gerentes e participantes perante a organização. Sem a certeza do apoio financeiro, os funcionários viriam a ser mais responsáveis.

No entanto, o vocabulário manuseado lembra a terminologia do mercado. Os cidadãos se transformariam em clientes, o serviço oferecido é um produto e a responsabilidade do cumprimento de uma tarefa passa pela fiscalização dos cidadãos. O caráter híbrido do público não-estatal passa a ser a combinação dos ideais de transparência na execução das funções públicas do Estado, e a liberdade que registra a natureza do mercado.

A administração do bem público não-estatal possui uma tríade estrutural, formada pela: orientação ao cidadão; os políticos e funcionários são merecedores de graus limitados de confiança; e os contratos de gestão atendem as exigências de descentralização dos serviços. O tipo de serviço prestado está voltado para o atendimento do bem comum, o que na opinião dos adeptos do modelo gerencial demarca um tipo de preocupação ausente na condução da burocracia liberal.

"A administração pública gerencial, por sua vez, parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que para isso não são necessários procedimentos rígidos. Estes podem ter sido necessários quando predominaram os interesses patrimonialistas, mas não o são agora quando se rejeita quando o se confunde o patrimônio público com o privado." (Pereira, 1999, p.29).

Atendendo com mais eficiência a problemática da aproximação entre o Estado e a Sociedade, tão reivindicada no conjunto de teses sustentadoras da reforma do Estado, o modelo gerencial se divorciaria da autocracia da burocracia liberal, na medida em que a sua aplicação por parte do Estado é mais responsiva com relação ao cidadão. Pereira procura distinguir um serviço que é voltado ao cidadão, como um serviço que serve ao público, e não um serviço público ao servidor. A perversão da relação servidor-serviço, produziria uma contradição de traço ontológico, pois as relações estabelecidas ao nível do poder central no Brasil não teriam sido suficientemente disciplinadas pelo princípio da burocracia. Desta forma, o servidor público brasileiro não teria compreendido o significado de atender ao outro, ao desenvolver uma espécie de vocação voluntarista.

Por fim, a confiança sobre os políticos e funcionários que irão executar os papéis da administração pública gerencial deve ser limitada em virtude dos perigos acumulados que poderiam levar tais atores a perversão do patrimônio público. Este princípio parece ser muito vago, na medida em que não materializa as condições reais em que tal desconfiança se justifique. Na dimensão da legitimidade, não se fixa o tempo exato, qual seja, em que momento os governados podem vir a romper com a estrutura legítima de dominação.

Para os defensores da reforma gerencial, esta não deveria ser confundida com o neoliberalismo. O programa conservador de Thatcher (1979), foi responsável por um conjunto de alterações no serviço público britânico tornando-o mais eficiente, descentralizado, eficiente e voltado para o cidadão. O argumento encontra nesta passagem uma contradição que pode lhe custar

caro, afinal de contas junto com o governo de Reagen (1980), a administração inglesa é considerada a primeira experiência neoliberal em economias centrais, adotando aspectos no tocante ao funcionamento público que em muito lembrando as propostas da reforma gerencial defendida no atual governo.

O Brasil em 1967 no governo Castelo Branco, via decreto lei número 200, tentou uma ampla descentralização da Administração Pública Federal. Realidade em algumas economias européias como a inglesa nas décadas de 60 e 70, a Reforma Administrativa decola nos anos 80 ao incluir outras economias da região como Suécia, chegando em outro continente como a Nova Zelândia, sob a condução de governos Sociais Democratas. Esta demarcado um traço ideológico da Reforma que é a afinidade em economias que curiosamente possuem, ou possuíram um tipo Estado de perfil regulador.

Não por acaso, no Brasil um programa mais itinerante de reforma do estado começa a ser aplicado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), que representa uma sigla partidária de defesa da execução de um programa social reformista. Tais ideais estariam inscritos no conjunto de teses que Giddens (1999) chamou de Terceira Via. Esta é uma alternativa em termos programáticos intermediária ao capitalismo liberal e a velha social democracia. O mundo contemporâneo não possibilitaria condições de resistências mais orgânicas ao capitalismo.

Um autor como Fiori (2001) enxerga orientações neoliberais no atual programa de reformas tentado pelo governo brasileiro. Em sua opinião, após aderirem ao receituário neoliberal do Consenso de Whashington, que previa um programa ortodoxo de estabilização monetária e um pacote de reformas estruturais e institucionais na década de noventa, as economias latino-

americanas não resolveram seus problemas sociais. O que ocorreu foi uma piora gradativa destes indicadores, além de um crescimento inferior a 3%, inferior aos 5% registrados na década de 80, considerada por vários economistas como a década perdida. Dentro deste cenário, frustrado pelo saldo da desregulamentação proposto nos programas de ajuste:

“Com o passar do tempo, entretanto, a própria desregulação das economias aprisionou os novos “mercados emergentes” numa normalidade cambial e fiscal, que foi agravada na Segunda metade da década, por uma sucessão de crises do sistema financeiro internacional.”(Fiori, 2001, p.200).

Ademais, somada as antipatias analíticas sobre a reforma do estado e uma necessária cautela quanto à previsão institucional que tal programa carrega com fins a resultados empíricos, todas as dimensões normativas devem ser levadas em consideração. Edgardo Lander chama a atenção para o tão propalado potencial democratizador da esfera pública não-estatal na América Latina não pode alterar abruptamente as formas históricas no continente na formação do público e do privado, assim como separá-los das atuais mudanças políticas e econômicas. O autor está preocupado com o saldo da deslegitimação do Estado com o avanço do público não-estatal.

No campo da produção, seara em que Pereira tanto defende os méritos do PNE para o estado, não há garantias segundo Lander (1999), de que como no setor público, no público não- estatal este não possa ser cooptado pelos interesses privados. No horizonte, tal situação é possível.

Primeiro porque em muitos processos de transferências de produção de serviços públicos do Estado para estâncias não-estatais, tal transferência passa

por empresas particulares cujo principal objetivo é o lucro. Ainda que mudem os setores envolvidos, os critérios de eficiência e economia de recursos nem sempre são competitivos com os ideais de participação, igualdade de acesso a informação. Isto é, um desequilíbrio na dinâmica dos princípios que qualificariam o diferencial do PNE enquanto referência legítima da Democracia.

Outro aspecto, este no campo dos efeitos perversos (Boudon, 1967), é resultado da burocratização que ocorrem em algumas ONGs, dignas representantes do Terceiro Setor, tornaram-se auto-referentes. Rotinizaram atividades como autojustificação, sobrevivência e o pagamento de pessoal. Por último, e mais necessariamente atrelado ao PNE, o discurso da esfera pública não-estatal acaba servindo como prova convincente para processos de privatização.

CAPÍTULO IV

DEMOCRACIA E REFORMA DO ESTADO

IV.1- INTRODUÇÃO

O debate sobre a reforma do estado, na década de noventa no Brasil, têm transcorrido em consonância com uma reflexão sobre os rumos da Democracia, não apenas no Brasil como em toda a América Latina. Para autoras como Diniz , já na década de oitenta no “plano internacional, verificou-se a dupla necessidade de se enfrentar a crise econômica e garantir a consolidação democrática.”(Diniz, 1995). Na América Latina, o ambiente político considera a forma presidencial do Regime democrático como proeminente a implantação de políticas públicas (Haggard, 1997).

Mesmo levando-se em consideração as idiosincrasias dos regimes presidencialistas latino- americanos, com frutos de suas heranças culturais muito particulares, vindo a provocar com isso significativos resultados no padrão de institucionalização política, um paradigmática mais coerente de reforma do estado deve levar em consideração a presença das variáveis exógenas e endógenas. Ancorados nesta nova abordagem, os estudiosos da reforma compartilham, de maneira quase consensual, sobre a necessidade de um ambiente democrático que viabilize a adoção de um amplo programa de reestruturação das bases dos estados latino-americanos. (Diniz, Sola e Melo)

Este capítulo será dividido em três partes: uma que apresenta de maneira relativamente genérica a discussão sobre as origens e o desenvolvimento do conceito de democracia; a segunda apresenta o debate sobre a redemocratização na América Latina, em especial no Brasil; por último, como se posiciona a literatura recente sobre a Reforma do estado no que tange a Democracia.

De antemão, deve-se destacar esta última passagem. O Brasil é um país atravessado, ao longo do século XX, por várias experiências de governo que lhe conferem um determinado padrão de conduta, com incidência na política econômica e na forma de gestão. Logo, o retorno a experimentos institucionais democráticos e a questão do desenvolvimento tiveram que conviver com as clivagens políticas anteriores que sustentaram o poder no país. Quaisquer que fossem os resultados dos programas de reformas, fossem em termos científicos ou normativos, estas produziriam conseqüências importantes para as instituições representativas do país.

IV. 2 - A Democracia como Projeto Viável:

A democracia, tal como uma determinada literatura de corte liberal a concebe hoje em dia, é uma versão modificada pelo decurso de três séculos, que registra o seu nascimento na Europa ocidental dos séculos XVIII e XIX, inicialmente estritamente vinculado ao pensamento liberal. Apesar dos autores liberais não poderem ser enquadrados como democratas na estrita acepção do termo, nomeação muito mais condizente a um autor como Rousseau, o liberalismo entende que os indivíduos só desfrutarão de liberdade política quando forem representados nas esferas de poder por indivíduos legitimamente extraídos da comunidade política, fundada por um pacto, e mantido por instituições representativas.

Para Locke, que entende por estado natural a condição onde os homens nascem livres na medida em que são racionais e devem desfrutar do pleno uso da propriedade, haverá uma sociedade política

...”somente quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando as mãos da comunidade em todos os casos em que não lhe impeçam de recorrer a proteção da lei por ela estabelecida.”(Locke, 1991,p.249).

A lei positiva sustenta e salvaguarda o poder político de uma comunidade discriminando os interesses públicos e privados aí conviventes. A lei enquanto instrumento fundamental para a razão de Estado, deve estar acima de todos os homens, impedindo com isso qualquer concessão à paixão ou em virtude de prestígio individual. Dessa forma, pode-se dizer que a edificação do princípio liberal fornece as bases do Estado moderno, que é a instituição, que ao longo da história, cria as condições para a implantação e a diferenciação do ideal democrático.

Entre os princípios mais caros à democracia, com variações a qualquer país que tenha consagrado o regime, estão a inquestionabilidade da liberdade, a soberania popular, poderes e representantes legítimos, no caso a combinação do princípio federativo moderno com ênfase na separação dos poderes (executivo, legislativo e judiciário), a eleição para a escolha de representantes e a nomeação de um corpo de funcionários auxiliar à gerência do executivo possuidores de competência específica, e o sentimento de pertença a uma comunidade política.

Tais questões foram largamente debatidas por inúmeros autores que se ocuparam do dilema democrático (Dahl, 1972; Held, 1992; Liphart, 1989; Rousseau,1973). Contudo, a questão democrática será abordada aqui, verificando as condições de institucionalização dos parâmetros das formas burocráticas em sua

relação com os princípios democráticos, que favorecem ou não, a participação de todos os segmentos interessados no processo de tomada de decisões.

Tomando a liberdade como meta da democracia, Kelsen (1955) entende que a sua essência não é apenas a defesa da liberdade, o que por si só não é pouco, e sim garantir o menor grau possível de não liberdade. Preocupado com a sentença lockeana, de que na liberdade política deve preservar a essência da liberdade natural, Kelsen está atento às inquietações do ser social, que através dos seus estímulos originais, tende a reagir às coerções das instituições políticas. Obedecendo aos princípios de liberdade e igualdade, estaria fundada uma comunidade política, isto é, um estado com normas que regulam a relação dos indivíduos entre si, autorizando a formação de um poder onde o governado não se sinta condenado a vontade alheia, subvertendo a idéia da democracia radical rousseaniana, onde os homens ao pactuarem entre si estariam condenados a liberdade.

Kelsen coloca em evidência o caro princípio da legitimidade da autoridade, legitimidade essa que pode ser caracterizada por laços afetivos entre os que mandam e os que obedecem nas relações de poder (Sennet, 2001). Outra definição de legitimidade é o reconhecimento por parte de quem obedece da competência e virtude do mandatário do poder (Weber, 1978; Maquiavel, 1974). Independente da fonte de produção de autoridade, modernamente a democracia têm a sua possibilidade de realização através do Estado.

Mesmo Rousseau está preocupado com o estado ideal democrático “enquanto forma de associação que defenda e proteja qualquer membro a ela pertencente, e na qual o indivíduo, mesmo se unindo a todos os outros, obedeça apenas a si mesmo e permaneça livre como antes”.(Rousseau, livro1, cap.6). Para este, o Estado como

realização da vontade geral, é a expressão em última instância da vontade comum de cada indivíduo presente em uma coletividade.

O debate entre as virtudes e fraquezas da democracia direta e da democracia indireta com fins a uma solução está bem além dos objetivos deste trabalho. Interessa, contudo, que a reflexão sobre a democracia chega ao século XX a fim de solucionar dilemas que não resolvidos pela democracia representativa ao longo de sua história. A democracia representativa é uma forma de democracia indireta onde representantes eleitos de acordo com as regras legítimas do regime e consagrados pela maioria, cumprem um mandato limitado pelo tempo e uma determinada função, seja em cargo majoritário ou em proporcional. Com isso, a democracia deve produzir identidade entre povo e governante. Deve-se destacar que, a problemática democrática que será discutida aqui, reconhece como modelo a democracia indireta, que, por exemplo, se afasta completamente do ideal rousseaiano, de que o povo, para além da pluralidade de indivíduos, deve soberanamente ser reconhecido como sujeito, e não apenas, objeto do poder.

O estado consolidado juridicamente através de órgãos como o parlamento garanta aos titulares do direito político exercerem controles democráticos sobre os governantes. As instituições de um estado devem promover a mediação dos interesses dispersos na sociedade, canalizando-os através de representantes, expressos dentro de princípios que vão equalizar os necessários conflitos inerentes a uma coletividade. Tal compromisso se expressa pelo princípio da maioria.

As transições feitas ao longo da história das experiências democráticas, que entre seus resultados, individualizou e autonomizou seus três poderes constitutivos (Executivo, Legislativo e Judiciário), têm uma estreita ligação com os métodos de representação que autorizam os indivíduos a atuarem das mais variadas formas das

mais variadas formas, seja através de partidos, corporações ou associações, por exemplo, tentando dessa forma participara de alguma maneira da administração pública. Com isto já é possível notar, que desde o estado liberal do século XVIII, havia de algum modo a possibilidade de se controlar da autoridade, inicialmente como reação do Congresso burguês aos perigos do poder absoluto monárquico, antecipando assim a utilização a utilização contemporânea de adoção nos sistemas políticos dos mecanismos de freios e contra pesos.

Com o advento da democracia indireta, enquanto forma de organização política que baliza esse trabalho, os partidos políticos passam a cumprir um papel fundamental na representação social legítima. Os partidos podem ser identificados como corolários no processo de confirmação das instituições do Estado democrático representativo ocidental. O ingresso dos partidos na cena político e a consolidação dos sistemas partidários, confirma o sucesso da democracia indireta e a inevitável distorção do princípio da representação. Apesar desse resultado, Gramsci destaca o papel do partido, que a seu ver redefine o princípio da ação política ao caracterizar o motor do Estado, e ao contrário de Maquiavel:

“ O moderno príncipe, o mito príncipe, não ode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; só pode ser um organismo; um elemento complexo da sociedade, no qual já tendo se iniciado a concretização de uma vontade coletiva e fundamentada parcialmente na ação. Este organismo já é determinado pelo desenvolvimento histórico; é o partido político.” (Gramsci, 1980, p.6)

Para concluir, a reflexão sobre o desenvolvimento institucional das democracias tem no estado um ator fundamental. È possível afirmar sem medo de cometer exageros, que os várias princípios que traduzem as teses da reforma do estado, de alguma se encontram ao longo da história do desenvolvimento e

consolidação da democracia. Dentro os principais destacam-se, desde os gregos, a preocupação com um espaço público de participação marcado por uma ação cidadã, a definição da soberania do poder político, assim como, o modo como este será usado, sem corromper o seu contrato de fundação, que estabelece as intenções que levam indivíduos escolherem representantes legítimos a ocuparem cargos de comando. E por último, o crescimento quantitativo e qualitativo da sociedade civil, que passa progressivamente a demandar mais espaço de fiscalização sobre o uso que se faz do poder, dentro de uma perspectiva de uso correto do governo. Contextualizados, estes princípios, em muito, tem se mostrado presentes, mesmo que de formas contraditórias em vários programas de reforma, não apenas no Brasil, como em toda a América Latina.

As novas formas de legitimação da democracia indireta ao nível do estado, levarão vários estudiosos a se preocuparem com uma certa inadequação do aparato estatal para o atendimento de certas demandas, notadamente egressas da sociedade civil. Alguns desses novos termos da democracia indireta serão decodificado por um tipo de estudo que na década de oitenta ficou conhecida como literatura da transição, haja vista que à época, ocorria uma recente saída de vários países latino americanos de regimes fechados. Esta área de estudos envolveu brasileiros e estrangeiro. Estes estudos contribuíram, apesar dos vários equívocos que serão discutidos neste capítulo, para a reflexão sobre os dilemas para a consolidação da democracia no Brasil e na América Latina, e o início dos debates sobre a reforma do estado no Brasil.

A democracia pôde ser usada como uma referência nessa passagem do trabalho, ao atender algumas questões que dizem respeito contemporaneamente à reforma do estado. Aquela que desponta com significância, é o fato de apesar de terem sido vistas experiência de democracia direta, assim como valiosos esforços

analíticos, predominam no mundo atual as instituições de representação da democracia indireta, e que por esse motivo, será o modelo teórico daqui para frente, quando forem consideradas as possibilidades da democracia em ambientes que atravessam algum tipo de reforma.

IV. 3 - A Consolidação da Democracia.

Com o fim da ditadura militar no Brasil em 1985, institucionalmente, o país se encontrava em um dilema existencial, qual seja, definir os rumos de sua redemocratização, através de lideranças partidárias, sindicatos, elites empresariais, segmentos organizados da sociedade civil, enfim, todos aqueles que de alguma maneira faziam parte do debate e da formulação de demandas pela democratização. Sendo assim, a nova engenharia institucional não deveria ser, como se ocuparam estudiosos para decidir esta questão, uma consequência natural do fim do autoritarismo.

Os desafios eram prioritariamente dois: reconhecer o peso que a experiência autoritária representava para as sociedades pós-autoritárias, inclusive nas instituições que encampavam os grupos de interesse; e como tornar tais instituições mais sensíveis aos grupos de pressão.

Como país de forte tradição patrimonial, para alguns até neopatrimonial (Schwartzman 1982), o Brasil precisaria definir um padrão de institucionalização menos vertical, que viesse a organizar de forma mais harmoniosa a relação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, e aproximasse mais o governo da população, tentando por fim ao que parecia representar um divórcio historicamente estabelecido.

Para Moisés (1989), a sobrevivência de um arcaísmo político (clientelismo), contrastava flagrantemente com a emergência de estruturas coletivas e sociais relativamente modernizadas. A própria Constituição de 1988 oferecia garantias e direitos políticos e sociais que representavam novidades para a sociedade política brasileira, agora altamente urbanizada e cortada por demandas sócio-econômicas que requereriam um padrão institucional mais adequado as emergentes formas de organização política.

Dada toda a complexidade da tarefa da reforma do estado não apenas no Brasil como em toda a América Latina, Stepan e Linz (1992) lançam luzes que ajudam a compreender a transição política. Para os autores um diagnóstico bem preciso sobre o processo precisa reconhecer duas categorias, que são a liberalização e a democratização.

A Liberalização é um princípio que não se prende necessariamente ao contexto democrático. Liberalização pode ser uma distensão no regime fechado através da adoção de medidas liberalizadoras, como menor censura na mídia, introdução de algumas salvaguardas jurídicas para os indivíduos como o habeas corpus, e maior autonomização para movimentos trabalhistas. A democratização, por sua vez, permite uma competição aberta pelo direito de conquistar o controle do governo, através de eleições competitivas que definirão quem irá governar.

A preocupação teórica dos autores quanto a sociedades ditas democráticas, assegura à democracia como o único jogo disponível. Importante chamar a atenção de que os autores oferecem uma orientação de caráter normativo que dizem respeito a realidades democráticas consolidadas. Esta questão da consolidação motiva polêmica, na medida em que mazelas anteriores do estado brasileiro criaram para os anos

noventa desafios, que uma literatura especializada comprometeriam a efetivação das instituições democráticas. Entre estes encontram-se, por exemplo, os da tese do neopatrimonialismo.

Para as teses do neopatrimonialismo, o Brasil demorou a incorporar as instituições liberais, tal atitude permitiu durante um longo tempo que a agregação de interesses particulares fossem levadas a efeito dentro das estruturas de autoridade, desenvolvendo-se no setor privado da sociedade e se estendendo em direção ao controle do estado. Dentro do Brasil, o neopatrimonialismo registraria um comportamento bem verificado ao nível do estado. O neopatrimonialismo, enquanto estrutura, para além da sobrevivência das formas tradicionais em sociedades contemporâneas, é :

"... uma forma bastante atual de dominação política para um estrato da sociedade que não têm honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política." (Schwartzmam,1982,p.46.)

Destaca-se no neopatrimonialismo a existência um indicativo de organização social ao nível do poder central, um país que consagra o patrimônio como capital político. Schwartzmam reconhece que países como o Brasil foram formados à margem das revoluções burguesas ocorridas nas nações da Europa ocidental nos séculos XVIII e XIX, e o estado racional legal aqui criado legitimou a sua dominação política por uma via contratual, combinando o patrimonialismo dos regimes absolutistas com a burguesia emergente, adequando-se desta forma perfeitamente a exigências do moderno estado. O autor reconhece uma interpenetração entre as estruturas da velha e antiga ordem, com base em um contrato identificado historicamente com a formação dos sistemas políticos no ocidente. O Brasil cumpre, ao longo de sua história, uma trajetória que ilustra um discurso capitalista liberal, e

uma estrutura fundiária que consagra um modo de produção moldado pela grande propriedade de caráter monopolista em sua maior parte.

A questão neopatrimonialista está presente no processo de redemocratização do país da década de oitenta, incluindo-se desta forma nas teses sobre a Reforma do estado na década de noventa. O intuito de adotar formas puras de consertação institucional, comuns a algumas iniciativas que procuram eliminar elementos anti-republicanos no espaço público brasileiro em função do gradiente de clientelismo que caracteriza as práticas de *rent-seeking* (Pereira, 1999), esbarra em análises mais acuradas que investigam o papel do estado brasileiro na definição de uma ordem pública, onde inextricavelmente, o estado se faz presente.

Sendo assim, as instituições políticas que desempenham um papel fundamental na formação das relações de classe e no padrão de acumulação de capital no Brasil, ao longo de sua história republicana

"Desempenharam também um papel crucial na manutenção dentro de um marco nacional, de muitas relações que não refletem a existência de um moderno modo de produção capitalista no País." (Nunes, 1999.p.17)

Voltando a Linz e Stepan, há uma preocupação normativa quanto aos procedimentos que devem ser adotados para a consolidação das metas democráticas. Por isto, os autores distinguem liberalização de democratização. Claramente orientados pelo paradigma poliárquico dawlsiano, que pressupõe na democracia um regime onde os governantes sejam responsivos aos seus cidadãos, a liberalização para os autores é a combinação de mudanças sociais e diretrizes políticas, tal como a diminuição da censura à mídia, e a introdução de algumas salvaguardas para o indivíduo, como o habeas corpus. A liberalização não é sinônimo de democracia,

como fica ilustrado no caso da anistia aos presos político no final da ditadura militar no Brasil, naquilo que ficou conhecido como transição pactuada para a democracia.

Já democratização implica liberalização, um conceito mais amplo e político. A democracia requer a competição aberta pelo direito de conquistar o controle do governo, que por sua vez exige eleições competitivas livres onde seus resultados serão respeitados. A democratização assegura a presença de regras democráticas de governo, onde em tese os cidadãos desfrutam do controle sobre os rumos das instituições políticas representativas liberais.

A consolidação da Poliarquia, enquanto forma de governo do Estado, deve atender cinco campos inquestionáveis. São eles: uma sociedade civil livre e ativa; uma sociedade política autônoma e realizada; um estado de direito que garanta as liberdades individuais e de associação; uma burocracia a ser utilizada pelo governo; e uma sociedade econômica institucionalizada, pressupondo o reconhecimento por parte do estado de um mercado composto por agentes privados beneficiados por uma estrutura de incentivos do Estado sob a forma de coerção legal. O Estado continua sendo o detentor do monopólio da concessão fiscal.(Przeworsky, 1997).

Linz e Stepan, chamam a atenção que para além do aparato normativo da consolidação democrática, a literatura da transição dedicou pouco espaço ao problema da estatalidade que os autores consideram relevante, e que vem a ser fundamental para os regimes que não tenham definido um terreno amplamente democrático, onde se encontra o Brasil, como limites para o jogo democrático. A justificativa para o negligenciamento, segundo os autores, deveu-se a escolha do objeto, que foram o sul da Europa e a América Latina. Nestes lugares, não eram proeminentes os conflitos entre nacionalidades rivais concernentes a um território.

Logo são centrais a Estatalidade, que vem a se tornar um dos marcos de um Estado soberano

"... quem deveria na verdade, fazer parte da comunidade política, e quanto a qual demos, ou quais demos (populações) seriam membros dela" (Linz, & Stepan, 1999.p.35)

Outra questão fundamental para a redemocratização dos países latino americanos é a garantia da soberania. A variável da soberania, fundamental para os Estados democráticos, se coloca na condição de orientadora das instituições representativas. Dentro desta perspectiva, para Moisés, cumpre-se enfrentar um dos problemas centrais dentro da trajetória da transição, que é a distância histórica que quase sempre existiu entre as instituições políticas e os processos sociais, materializados nos mecanismos de decisões públicas e as experiências populares.

Para o autor, ainda que a cultura política possa ser usada como variável explicativa para a relação cidadão e estado, sua capacidade de explicar o problema é limitada. Isto porque uma cultura política é produzida em consonância com normas, regras de procedimento e valores compartilhados para a manutenção das instituições. A correção do afastamento das massa urbanas das instituições que em tese deveriam representá-las requer uma solução baseada em uma nova engenharia institucional. Dentro da perspectiva analítica aqui adotada, a reforma do estado surge como solução para esta nova engenharia estatal tendo a democracia no seu horizonte, democratizando assim o estado e a sociedade.

Antes de avançar para os fundamentos materiais e conceituais da reforma do estado, encerro esta passagem esta passagem com a crítica feita por

Avritzer as teorias de transição, que quase integralmente convergiam na crença do ríspido corte que a redemocratização produzia no seu passado autoritário mais recente.

O objetivo da crítica é observar nestas teorias um não reconhecimento do conflito entre continuidade e renovação ao nível das práticas dos atores políticos e sociais. Para os autores da teoria da transição, desde que o veto a Democracia vigente no período autoritário desaparecesse, a democratização entra em ritmo de confirmação. Avritzer (1995) se opõe a esta colocação um tanto teleológica, recorrendo ao conceito de cultura política de Taylor (1995), onde a democracia é uma interligação da livre operação dos sistemas políticos com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais vigentes no referido sistema político.

Por outro lado, a democracia não deveria ficar restrita ao elemento institucional e ao sistema político, isto porque os atores sociais ficariam relegados a um segundo plano, na condição de personagens passíveis de serem consultados sobre elementos como participação de qualquer indivíduo que se reconheça minimamente se reconheça em um espaço público.

Em linhas gerais, o problema de Avritzer com as teorias da transição é a sua negligência ao hiato que existe entre a composição formal das instituições e a incorporação da democracia as práticas cotidianas dos agentes políticos a lógica democrática. A solução deste divórcio é uma das metas que estas por de trás do discurso da reforma do estado no Brasil que, em sua maior parte, tem se revelado uma reforma de caráter administrativo. Tradicionalmente, o Estado brasileiro estruturou suas instituições à margem do crescimento valorativo da sociedade civil. As prerrogativas conduziram, segundo o governo, um exame procedural do estado.

Porém, não é nenhum absurdo afirmar, que existem atores sociais cujos comportamentos autoritários na recente democratização brasileira se colocam à margem da recente institucionalização democrática. Além disto, estas recentes teorias da transição que reconhecem uma certa patologia política no que diz respeito a distribuição de recursos de participação, não perceberem o teor conflituoso dos mecanismos de coordenação da ação política, que guiam os atores sociais em diferentes direções.

O indicador teórico mais adequado para compreender o superficialismo das teorias da transição é a solução habbermasiana, que permite "diferenciar complexidade de racionalidade e os subsistemas de ação econômica e administrativa dos fundamentos políticos e morais que organizam a interação social" (Avritzer, 1995).

IV. 4 - Reforma do Estado e Democracia no Brasil

A transição no Brasil de um modelo de desenvolvimento que sustentou o país até a década de oitenta, para outro administrativo de caráter gerencial, que reconhece a necessária integração do país aos ditames de macro organização mundial, enquanto é tido como questão resolvida pelo governo federal por ser considerada a mais indicada experiência de gestão do estado, ao passo que, academicamente o assunto é tratado com mais cautela, na medida em que envolve a relação do Estado, na figura do poder público, com a sociedade, com todos os seus atores particulares organizados ou desorganizados. A proposta de reforma do estado inclui, dentro desta perspectiva, um conjunto de transformações que envolve entre outras dimensões, um novo funcionamento do Judiciário, o diálogo entre o legislativo e o executivo, o papel do

empresariado na nova economia e a legitimidade dos partidos políticos em uma sociedade civil que dá sinais de mudança.

Ao longo do século XX, o Brasil sofreu três processos de reforma do aparelho estatal. O primeiro aconteceu no governo Vargas com a estruturação do estado desenvolvimentista, tendo como um dos principais vetores os DASPs, que visavam a modernização da Administração federal. O segundo, o decreto-lei nº que ampliou as bases da administração indireta, passando a atuar em bases mais empresariais. O terceiro na Constituição de 1988, com desdobramentos constitucionais até os dias de hoje. O contexto desta última consagra definitivamente um ambiente democrático para a implementação do programa de Reformas. Para Diniz (1999), a primeira tentativa efetiva de uma reforma ampliada nas estruturas do estado, aconteceu em 1993, ainda que a sua efetivação tenha ocorrido no início do primeiro governo Fernando Henrique em 1995.

Diniz (1995), considera importante rever os conceitos de governança e governabilidade, ligados às expectativas da reforma do Estado, sob as condições de funcionamento do regime democrático. Governabilidade e governança são conceitos válidos, porém sua validação para um regime democrático como o brasileiro, que permite a existência de um padrão dualista na adoção de políticas públicas viabilizada por instituições que tradicionalmente não erradicam a ação privatista de grupos com competência de interferência, nem sempre é positiva, ao nível da agenda pública, pois precisa ser contextualizado de acordo com o padrão de relação estado e sociedade civil no Brasil.

A democracia como meta, e forma de organização distributiva de recursos de participação, pautados nos princípios de liberdade e equidade, precisa ser examinada em decorrência, segundo Diniz, dos maus sucedidos planos de ajustes econômicos da

década de oitenta, que vieram a confirmar uma crise no estado regulatório brasileiro. Tais planos tinham como objetivo maior o controle da inflação para com isso atacar, entre outros pontos, a crise fiscal do estado, diagnosticado desde a década de 70.

Concordo com o diagnóstico realizado pela autora, que trata o fenômeno da governabilidade em diferentes direções. O problema do relacionamento entre o executivo e o legislativo, tradicionalmente tem recebido um tratamento de forte teor ideológico, seja por agências que supostamente alertam para os perigos de uma crise de governabilidade entre os poderes no Brasil, como o Banco Mundial e o FMI, assim como por alguns acadêmicos (Lamounier, 1977; Martins, 1979). Segundo estes autores, o diálogo ente executivo e Legislativo será sempre marcado por uma tensão, que no limite produzirá uma situação ingovernável.

Seguindo uma perspectiva muito parecida , autores como Haggard (1999), entendem que no caso do presidencialismo brasileiro, as políticas econômicas adotadas dependem da natureza do sistema partidário, considerando a extensão da fragmentação ou polarização. Sendo assim, quanto maior for a incompatibilidade do executivo com o congresso devido a sua fragmentação partidária, menos coerentes tendem a ser as reformas administrativas adotadas. De uma certa forma, o autor defende a manutenção de certas prerrogativas legislativas para o executivo, como ferramenta da governabilidade. Visto desta maneira, o Brasil estaria institucionalmente condenado.

A manutenção desse argumento vai de encontro as análises de autores que procuraram condenar o saldo negativo produzido na democracia quando se verifica uma preponderância sistemática do Executivo sobre o Legislativo (O' Donnel, 1995; Schmitter, 1994; Evans, 1993). Para O' Donnel, mantido esse tipo de alinhamento

entre os poderes, as democracias latino - americanas corriam o risco de se tornarem Democracias delegativas, onde cumprida a transferência de demandas dos eleitores para os governantas no processo eleitoral, os poderes, notadamente o executivo, governariam sozinho.

A temática dos executivos fortes, e o seu saldo para a Democracia, precisa ser reexaminada com cuidado. Para o caso específico brasileiro, Torres (1994) e Evans (1995), acreditam que em termos operacionais, para o início das Reformas é necessário um executivo forte e insulado em relação aos grupos interessados na manutenção do *status quo*. O presidente que inicia o processo de reformas precisa estar amparado em elites técnicas virtuosas e leais. Sua iniciativa será fundamental para a adoção de uma agenda que equilibre a relação estado-mercado.

Tal equilíbrio viria a cumprir uma das maiores exigências de uma Reforma que se proponha a ter um alcance de longo prazo. Isto porque "revitalizar e reorientar a capacidade estatal é crucial ao sucesso tanto das Reformas orientadas ao mercado, quanto a consolidação da Democracia." (Nelson, 1995). Por sua vez, Nelson é partidário do poder de veto em potencial que um Congresso pluripartidário detém sobre o executivo. A gravidade da questão repousa no seguinte motivo: o executivo é a dimensão mais sensível, ou seja, realiza as condições das reforma no plano democrático. No entanto, para Tavares, no Brasil

"Com ou sem qualificativos, a autonomia do executivo na forma definida pela literatura, não foi um ingrediente significativo no processo político brasileiro das últimas duas décadas. Ao contrário, a longa transição para a democracia, e a democratização propriamente dita, assinalaram perda importante da capacidade empresarial em tomar e executar as decisões com independência. (Tavares, 1997, p.121).

Contudo, segundo a autora, os traços acima não inviabilizam a reforma. O governo criou isto sim, condições para que a reforma viesse a ser implementada de forma lenta e negociada. Reformas econômicas como a privatização não podem ser explicadas pela disposição unilateral. Esta deve levar em consideração instâncias de negociação com capacidade de veto, como o congresso. A concordância ou discordância desses agentes representados no congresso é fundamental para a alteração do *status quo*.

Considerando o contexto institucional que define as instâncias de veto e o número de agentes com capacidade de bloqueio, o Congresso se transforma em um dos lugares privilegiados para o discurso de implementação da reforma, mesmo em regimes nos quais os executivos desfrutem de inquestionáveis prerrogativas legislativas, como é o caso brasileiro.

Para Tavares, em casos pontuais, mas que não representam fatos isolados, a ação do Congresso em relação a privatização das estatais confirma o padrão de relacionamento executivo *versus* legislativo identificado por Limongi e Cheibud (1999). Em média o executivo consegue aprovar um maior número de propostas do que o legislativo. Especificamente na discussão sobre as políticas de privatizações, toda debatida dentro do congresso, este foi um aliado fundamental. Este comportamento fica bem claro, a partir dos anos noventa, com a criação do programa nacional de privatizações.

Este programa adotado no governo Collor (1990-1992), confirma o tópico da reforma do estado na agenda pública nacional. Todo contorno normativo foi assegurado no congresso, porque foi neste lugar que tramitaram os principais dispositivos legais de definição do programa brasileiro de privatizações de empresas

públicas e a concessão de empresas dessa mesma natureza . Em parte, a apropriação da não consecução das reformas poderia ser explicada pelo poder de bloqueamento do congresso. No entanto, tal argumento não se sustenta pela lógica que tem mantido um certo padrão institucional pouco descontinuo , no que diz respeito ao relacionamento executivo e legislativo no país, salvo em períodos autoritários, como o da ditadura militar.

Segundo Cheibud e Limongi (1989), o sistema político brasileiro opera hoje em dia sob bases complementemente diferentes daquela de 1946. Os autores não identificam a tão temida e atacada, tanto pelos acadêmicos quanto pela imprensa, indisciplina partidária, que segundo alguns estudiosos (Martins, 1981; Lamounier, 1976), representam um poderoso ingrediente de ingovernabilidade, e a dinâmica do congresso fortaleceria-o como *veto player* institucional.

Outro argumento descomprovado nas análises sobre o relacionamento entre o executivo e o legislativo, no que diz respeito a manutenção de um ambiente institucional democrático, é o de que a separação de poderes, enquanto característica do governo presidencialista, levaria a não cooperação dos parlamentares junto ao presidente, por não serem verificados coincidências nos mandatos. Caberia apenas a base aliada a sustentação de demandas do Executivo Porém, no período pós-constituente, foram reveladas altas taxas de aprovação de matéria introduzidas pelo Executivo.

Se opondo ao véis pluralista racional, que reconhecem nas decisões coletivas o predomínio de preferências individuais, e dessa forma que descaracteriza o papel dos atores coletivos no processo de implementação de temas densos, como a reforma do Estado, Argelina e Limongi reconhecem que

.... as evidências não sustentam a afirmação de que o apoio obtido pelo Executivo tinha resultado de barganha individual com os parlamentares. Mostramos que os partidos se comportam como atores coletivos e que o conflito na Câmara se estrutura em linhas partidárias. Os partidos são coesos, e as bancadas votam de acordo com as indicações dos líderes dos seus partidos. (Cheibud & Limongi, 1999).

Outra polêmica dimensão que envolve o estado democrático, e que tem sido muito debatida como tópico da reforma do estado no Brasil é a adequação da justiça brasileira ao novo padrão de relacionamento estado e sociedade. Sadeck (2001), reconhece as dificuldades para a efetivação de uma prestação jurisdicional mais eficiente, no que tange, as soluções tidas como indispensáveis para o aprimoramento do Judiciário.

Segundo a autora, as recentes transformações que tem ocorrido na sociedade e no estado brasileiro não são acompanhadas por um aperfeiçoamento do aparato jurídico, e muito pelo contrário, este tem se tornado anacrônico. Como consequência, estaria diminuído a tolerância da população junto ao judiciário.

A validade da problemática jurídica justifica-se, quando a má execução do aparelho jurídico bloqueia a garantia de direitos emancipatórios individuais e coletivos. Como resultado, e de acordo com um argumento bem liberal, o Brasil emperraria a consecução das condições sociais para sua inserção qualificada, no que diz respeito as diretrizes de estruturação do capitalismo. Quero dizer, que a nova ordem mundial é desenhada entre outros aspectos, pelo trânsito legítimo de questões que envolvem o relacionamento entre os países, pela globalização, reconfigurada no formato do Império.

“A problemática do Império é determinada em primeiro lugar por um fator singular: a existência de uma ordem mundial. Essa ordem é expressa numa formação jurídica.” (Hardt & Negri, 2001, p.21).

O contexto global sempre foi um espelho a fundação de políticas públicas em países emergentes como o Brasil. Essa lógica fica clara no atual governo que se cerca de uma elite técnica, cujo papel na burocracia central do estado, demonstra sua forte inserção na comunidade internacional. O campo jurídico, de acordo com essa lógica globalista, deve ser contornado democraticamente, e nesse sentido, o paradigma global incorpora dimensões necessárias à democracia como a justiça.

A problemática jurídica, necessariamente, deve fazer parte de governos cujas sociedades passam por processos de redemocratização. Longe de apontarmos para uma abordagem determinista, na qual, ao final de um período autoritário, um determinado estado torna-se-ia necessariamente democrático, cabe entender quais dilemas jurídicos impedem a maior proximidade entre governantes e um governo eleito democraticamente.

Uma das medidas a serem realizadas imediatamente é a correção da sensação de marginalização da população junto à justiça, se confirma pelas taxas de insatisfação, que segundo Sadeck (2001), giram em torno de setenta por cento, com avaliações dos entrevistados que margeiam em torno de ruim ou péssimo, incluindo desta forma todos os segmentos da sociedade. Um cenário como esse, ilustra o déficit que tal sentimento de exclusão pode produzir na população em geral, em termos de participação cidadã.

O déficit democrático provocado pela estrutura jurídica brasileira, segundo Sadeck, pode ser vislumbrada em duas dimensões, que muitas vezes se aproximam.

São estas: uma dimensão política e outra não - política. Antes de avançar na explicação, é significativo reconhecer, a importância que um argumento dessa natureza possui, ao procurar aproximar a estrutura jurídica de um país ao seu desenho institucional, evitando o descolamento do poder judiciário da base sócio-política em que repousa.

O primeiro aspecto se inscreve no desenvolvimento dos estados democráticos liberais que forçaram mudanças na engenharia institucional e a transformação do Judiciário em um poder ativo. Consagrado pela Constituição federal de 1988, no Brasil observa-se um crescimento de interferência do Judiciário sobre os outros poderes. Seria um judiciário mais ativo como co-autor de políticas. Sendo assim, no que diz respeito a estrutura e funcionamento do judiciário no Brasil :

“Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado uma politização do Judiciário, e de outro, uma judicialização da política”. (Sadeck, 2001, p.207.)

Por fim, com a Constituição de 1988 que produziu uma separação específica entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o conflito ente os mesmos se estende a capacidade de arbítrio do judiciário. Pode-se tomar como exemplo o aumento da atuação dos tribunais federais nas mais variadas áreas de atuação. Somando a estrutura monocrática do Judiciário brasileiro, onde cada juiz munido de elevada autonomia, toma decisões que não precisam necessariamente estar de acordo com o estabelecido pelos tribunais.

A dimensão não política se refere as funções do Judiciário relacionadas ao papel de organismo encarregado de distribuir justiça. Sua abordagem reconhece o crescimento de demandas por justiça, em muito adivinda, pelo aumento da urbanização no país. Aumentam os números de litígios que exigem uma solução

judicial. Outra etapa, que inclusive adjetiva a crise do Judiciário,, diz respeito ao processamento de demandas que permitem que estas cheguem até o sistema judicial de justiça. Toda a diferenciação do Judiciário, assim como um acesso mais democratizado as instâncias como o Supremo Tribunal Federal que ampliou consideravelmente o número de agentes contemplados, não foi suficiente para dar vazão a imensa quantidade de demanda por justiça.

Para a autora, de maneira ampliada, são dois os objetivos de todas as propostas de reformas do poder Judiciário, enquanto reforma do Estado, que são, dinamizar e tornar mais acessíveis a prestação jurisdicional prestada por juízes e tribunais. Apenas com o fim de pontuar, até porque a matéria esta no campo propositivo, os tópicos da reforma incluiriam: a transformação de um Supremo Tribunal Federal em uma corte de justiça; introdução de súmulas de efeitos vinculantes; eliminação dos Juízes classistas da Justiça do trabalho. E criação de um órgão de com trole externo ao poder Judiciário. Medidas como essas, dinamizariam a democracia no Brasil, ao enfrentar uma das maiores críticas que são feitas ao estado brasileiro, que é a lentidão de sua burocracia e a falta de compromisso com prazos na execução de tarefas.

CAPÍTULO V

REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E GOVERNABILIDADE

V. 1 - Introdução

O conceito de governabilidade tem sido muito abordado por uma literatura da ciência política, ora por uma validade intrínseca da categoria, e por vezes como ferramenta que possa compreender os problemas advindos de uma provável ingovernabilidade. A ingovernabilidade, enquanto risco advindo de fatores que almeja uma situação de governabilidade pode ser aplicada a uma série de situações estruturais.

Logo, a amplitude do conceito permite, por exemplo, a existência de uma governabilidade presente em políticas públicas que definam uma ocupação mais racional das cidades, ao torná-las mais competitivas (Ribeiro, 1995); há também uma governabilidade da política internacional que regula o relacionamento disciplinar entre os países (Hardt & Negri, 2001), e várias outras, que foram discutidas nessa dissertação. Enfim, são várias as dimensões das realidades globais no campo cultural, político e econômico, que estão de alguma forma suportados por uma definição de governabilidade.

Para os fins deste trabalho, importa reconhecer a centralidade que a categoria de governabilidade adquire no debate sobre a reforma do estado no Brasil dos anos noventa, focalizando o papel fundamental que o estado tem a cumprir na edificação de um aparato jurídica e institucional, com vistas a consecução de políticas em ambiente democrático.

Em linhas gerais, governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, sobre as quais se dão o exercício de poder em uma dada sociedade, tais como as características de um regime político (se democrático ou autoritário), a forma de governo (Parlamentarista ou Presidencialista), as relações entre os Poderes (com maior ou menor simetria, por exemplo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. (Diniz, 1997).

O conceito de governabilidade requer um exame das circunstâncias sobre as quais ele está sustentado, haja vista, que a garantia da governabilidade depende das combinações institucionais. Tal perfil cobraria respostas muito específicas de um país como o Brasil, cuja situação democrática está recomeçando a dar seus primeiros passos.

O conceito de governabilidade é inicialmente defendido por autores, que no contexto de crise dos estados capitalistas avançados nos anos setenta, localizaram na democracias um regime incapaz de resolver o problema distributivo. Enquanto para Huntington (1970) o excesso de demandas exponenciadas por uma sociedade civil emergente, não seria acompanhada por uma capacidade estatal de canalização e distribuição de recursos, gerando com isso, uma situação de paralisia decisória. para Olson (1999), o dilema esta no fato da democracia permitir que todos os homens nela se representem, na medida em que a maioria das ações (mas de forma alguma todas), praticado por um grupo de indivíduos ou através de organizações. Ainda que os autores tenham diferenças em suas análises, para ambos, a democracia cria problemas para a governabilidade.

Esta expressão mais conservadora do conceito de governabilidade, criticada por Diniz (Op.cit.), produziu um significativo apelo, tanto na produção acadêmica,

que creditou a multiplicidade de pressões contraditórias “em função do longo período de ditadura militar no Brasil, uma situação de paralisia decisória e perda de credibilidade”. (Lamounier, 1992), assim como no imaginário produzido pela imprensa, que anunciava o apressamento de reformas delicadas, como a reforma eleitoral. Nesse caso, a emergência de uma reforma eleitoral deve dialogar com circunstâncias particulares que possam deflagrar processos de mudança que compartilham certas características, incluindo injunções históricas, expectativas e efeitos institucionais específicos. Sendo assim

“Mais do que envolver essas dimensões de ordem legal, a relevância do debate a respeito dos sistemas eleitorais e de suas perspectivas de reforma é garantida pelo lugar estratégico que estes mesmos sistemas ocupam na configuração do mundo poliárquico. Os sistemas eleitorais cristalizam um contrato básico que estabelece os critérios de justiça distributiva por meio dos quais os cidadãos se representam.”(Lessa, 1997, p.127).

Retomando a necessidade de uma reflexão combinada da governabilidade e governança dentro de um padrão institucional do estado brasileiro, passo agora a uma curta apresentação do conceito de governança internacional, afim de defender a importância desse conceito para as condições da reforma no Brasil. É importante comprovar o peso que desfrutam as variáveis externas como orientadoras, ao passo que ilustram um olhar sobre a reforma do estado em perspectiva integrada, que elimine o viés reducionista, que em autores como Diniz (1997), Mello (1999) e Sola (2000), caso fosse adotado, comprometeria a importância da variável política.

V. 2 - Por uma nova Governabilidade e Governança internacionais

Nos últimos anos, o sistema de governança internacional entre os países tem passado por mudanças que orientaram novos papéis, quanto à questões como o domínio do governo, e o surgimento e crescimento de agências internacionais com capacidade administrativa, que em alguns casos desfrutaram poderes de agenda.

Dentro deste cenário, governança, por exemplo, passa a ser vista como a capacidade de instâncias estratégicas tomarem decisões, sem necessariamente, desfrutar de competência legal para ordenar que elas sejam feitas (Czempiel,2000). O fim do conflito Leste – Oeste, conflito este que representou a polarização de ordem ideológica e militar entre os governos norte-americanos e soviético em áreas de influência em suas respectivas áreas de influência, do pós - segunda guerra mundial até 1989, criou as condições materiais e ideológicas, que permitiram um significado para a governança que não passe, necessariamente, pela chancela do estado.

Em linhas gerais, não apenas o elemento de segurança deve permear as análises sobre relações internacionais entre os países. Como defende a teoria política realista de autores como Morghtaum (1999), a conduta dos estados passa a ser determinada pela estrutura do sistema internacional, assim como as empresas seriam orientadas por leis de funcionamento do mercado. Dentro desta perspectiva, independentemente das propriedades envolvidas no campo de forças políticas e econômicas, todos obedeceriam as mesmas leis.

Fugindo desta abordagem, reconhece-se a existência de uma série de vicissitudes no relacionamento entre os estado, e tal diversidade acaba excedendo as expectativas desse trabalho. O que de mais significativo pode ser ilustrado, é a possibilidade dos Estados se comportarem de maneira diferenciada no sistema

internacional, evitando um dogmatismo apregoadado pela lógica dos mercados. Esse absolutismo do mercado global, faria do mesmo, um fim inextricável condicionado por leis que agudam a distribuição competitiva de recursos, marcados em dois pilares contemporâneos: maior intensidade das ferramentas globais de comunicação e o sistema financeiro globalmente integrado.

Voltando ao relacionamento entre os Estados, *stritu sensu*, para Locker (1999), a nova ordem mundial deve existir em um sistema de estados sujeitos a uma governança internacional mínima, e que recorram regularmente a guerra para alcançar uma série de objetivos. A nova ordem advinda de um mundo cortado por sensíveis mudanças, é um conjunto de regimes ou de regras aplicáveis ao sistema internacional.

A análise do novo campo de relações internacionais, vem demonstrando que ao contrário de uma diminuição progressiva do papel do Estado defendida pelos adeptos da globalização, o estado – nação tem sido reposicionado como unidade de análise para o cálculo estratégico de produção e implementação de políticas públicas. Com uma certa diminuição das responsabilidades do estado, as economias nacionais, por sua vez, tem sofrido uma forte investida das diretrizes de entidades supra-nacionais.

O clássico "sistema de Westfália" produzido no tratado de Westfália em 1648, que reconheceu o estado como soberano dentro de suas fronteiras, freou as ambições transnacionais da igreja católica, e com isso, definindo os pilares da moderna soberania do estado- nação. Contudo, o mundo teria que esperar até o século XX para conhecer uma proliferação significativa de leis e de organizações internacionais.

Liberados das pressões externas que constroem a sua força, ou seja, o critério que Weber definiu como monopólio do uso legítimo da força física, a partir

de Westfália, os estados passam a gozar do princípio legal da ordenação, isto é, obrigação e respeito mútuo pela soberania. Internamente, caberia as autoridades competentes a resolução de suas tarefas domésticas e internacionais.

Listados, os principais pilares são :

- 1- Uma certa propensão de custo e benefício do uso da força;
- 2- Baixa externalidade física entre os Estados;
- 3- Baixo nível de interdependência econômica, que não requerem uma forte colaboração internacional;
- 4- Fluxos informativos reduzidos;
- 5- Predominância de governos autoritários ou não-democráticos;
- 6- Alto nível de heterogeneidade econômica, cultural e política que inviabilizam a cooperação internacional.

Os pilares, com o passar do tempo forma deteriorados por motivos como crescimento de reivindicações democráticas e o aumento de um mercado que passa a cobrar uma ação mais integrada ente os países. É abandonando o paradigma do relacionamento anárquico entre os países, em virtude das alterações provocadas pelos novos padrões tecnológicos.

Caberia, segundo Zackel (1999), não reconhecer nas transformações um prejuízo à importância dos estados, e sim admitir, que a ampliação de um conjunto de regimes internacionais, implícita ou explicitamente, gera uma série de interdependências que limitam cada vez mais a autonomia dos estados. Tais observações se incluem na noção “nova territorialidade” de Herz (1999), que limitaria as possibilidades de decisões unilaterais.

Tais transformações seguiriam um novo modelo de sociedade expressa globalmente por identidades coletivas. A economia e a sociedade interagiriam de acordo com um paradigma informacional em “que a informação é sua matéria-prima: são tecnologia para agir sobre a informação, não apenas informações para agir sobre a tecnologia, como foi o caso das revoluções tecnológicas anteriores.”(Castells,2000). Esse é o problemático conceito de sociedade de rede.

Seguindo, em torno do conceito de governança, uma posição mais adequada as vicissitudes da política internacional, a atual situação do Estado – Nação foi considerada por Strange (1991), como uma mudança na natureza e na forma de competição entre os Estados contemporâneos. A economia e a sociedade passam a defender um número maior soluções para problemas, que até os séculos anteriores, ocupavam preocupações exclusivas dos estados. Com isso, e sem perder suas atribuições, o estado passou a dividir a sua soberania com outras dimensões da realidade.

Para Strange, a grande competição entre os Estados, hoje em dia, diz respeito ao controle dos mercados. Acompanhando o papel cada vez maior que a tecnologia tem cumprido no mundo contemporâneo, O estado naturalizaria acréscimos em atividades variadas, que vão, desde a pesquisa científica até o investimento em programas sociais. A competição, para a autora, produz efeitos de recursos para a autoridade estatal que incluem: a taxação e regulação dos mercados, incluindo trabalho e mercado financeiro. Internamente, os estados precisam de poder ativo para manterem a força contra rivais que comprometam a integridade dos governos. E externamente, a necessidade de capacidade militar para repelir outros estados que venham a ameaçar sua autonomia.

Assim sendo, a nova relação entre estado- mercado- sociedade, impõe um novo tipo de governança, na medida, em que são cobradas decisões efetivas para condicionarem o exercício do poder, e uma nova governabilidade, haja vista, a necessidade de consertação de toda uma engenharia institucional. Um dos vetores que tem confirmado esta nova estética do governo do estado, tem sido a imponência do setor militar, principalmente em nações hegemônicas do capitalismo, como os Estados Unidos.

Preocupado com uma governabilidade democrática para a América Latina, Malloy (1992), chama a atenção para o fato de que, a perspectiva democrática no continente foi abordada, na maioria das vezes, apenas em termos de circulação formal de poder no interior dessas sociedades. Faltaria dedicar mais a tenção a democracia

“... enquanto processo contínuo de elaboração de políticas em que a questão democrática central é a relação estruturada entre os principais grupos da Sociedade Civil e o processo de formação de políticas” (Malloy, 1992, p.101).

Filiada a uma preocupação específica aos Andes americanos, apesar da problemática ser comum a toda a América Latina, a questão da política é essencial, porque, em um primeiro momento, os indivíduos escolhem seus representantes em observância aos procedimentos da democracia liberal, e no segundo instante, os representantes negociam com os principais grupos de interesses da sociedade o conteúdo substantivo do governo, qual seja, as políticas públicas.

A questão de política pública conduz a uma preocupação voltada a governabilidade, na medida, em que governar uma sociedade é, notoriamente, resolver problemas por meio de políticas públicas. Com isso, governabilidade tem a ver necessariamente com as modalidades em que o poder é produzido. Porém, ainda

que neste tipo de reflexão, o estado não tenha, necessariamente, prioridade de agenda, seu papel na preservação de instituições que garantam uma ordem pública democrática, é fundamental,

A advogada reestruturação da relação estado – economia, enquanto questão que acompanha praticamente toda essa dissertação, com fins a adotar um programa de reformas orientadas para o mercado esta sempre no horizonte do diálogo , marcou a tônica das políticas públicas ao longo da década de oitenta, e, em boa parte da década de noventa, segundo Malloy

Em função disso, os governos nacionais comprometidos com uma nova governabilidade, estão obrigados a se mobilizar com a tarefa de agrupar as suas capacidades governamentais em um ambiente, no qual, incidam tanta as estruturas internas como as externas. A governabilidade precisa conviver, concomitantemente, com as diretrizes internacionais, como o conjunto de metas, regularmente oferecidas em forma de diagnósticos. Toma-se como exemplo, o relatório do Banco mundial de 1997, intitulado, “o Estado em transformação”. Relatórios com esse perfil, pretendem oferecer diretrizes programáticas para as nações se integrarem qualitativamente aos contornos políticos e econômicos da nova ordem. (Op. Cit.)

A discussão mais recente sobre governabilidade, em política interna e em política externa, tem tido forte influência do institucionalismo histórico. Tal abordagem, assevera como os conflitos políticos são mediados por instituições no lugar em que elas se encontram.(Kemberly, 1988). Em linhas gerais, o institucionalismo destaca tanto as organizações formais quanto as informais, responsáveis pela estruturação de procedimentos. Nesta linha de reflexão encontram-se autores como Malloy (1995) e Nelson (1992).

Um outro olhar sobre a governabilidade, interessante para os fins dessa dissertação, traz um elenco de autores como Arrighi (1995), Jameson (1992) e Hardt e Negri (2000). Tais autores, reconhecem o desenvolvimento de uma estrutura imperial contemporânea iniciada no conjunto de medidas de consertação econômica adotada pelo governo de Roosevelt, que ficou conhecido como **New Deal** (1932), que ofereceu um modelo de desenvolvimento para o capitalismo diferente do clássico modelo liberal burguês.

O estado, dentro dessa proposta, passa a assumir um papel fundamental na economia, e tendo no keynesianismo, a ferramenta econômica responsável para a aplicação de políticas monetárias e trabalhistas. A tríade resultante desta implantação, serviu de modelo de desenvolvimento para toda a Europa, principalmente no pós – guerra. Sinteticamente, ela pode ser descrita como uma síntese do taylorismo na organização do trabalho, fordismo no regime salarial e keinesianismo na regulação macroeconômica da sociedade. Impunha-se dentro desta estrutura uma disciplinarização que abarcasse toda a sociedade, alinhada ao crescimento no processo de acumulação.

Interessante nesse tipo de abordagem, para os fins da governabilidade, é reconhecer as novas composições que definem a estrutura global entre os países. O ponto de partida desta perspectiva é a crise do modelo capitalista liberal do início do século, com sua conseqüente criação do estado de bem estar social. Em seguida, o pós-Segunda guerra mundial ampliou a adesão a este modelo às nações capitalistas, que de início, se encontravam economicamente muito chamuscadas pelos resultados da grande guerra. O que se pretendia, e segundo Neri a Hardt, se amplia ao longo século XX, para ser ampliado no início do novo milênio, é a adoção de uma sociedade disciplinar. O formato estatal, daí resultante, vai, desde o modelo liberal, e adaptado a economia capitalista do século XX, e incrementadas por fatores como os

sistemas fabris, assim como na estrutura nacional socialista. Começa a se consolidar ao longo do século XX, uma estrutura imperial na qual

“O “estado social” tinha nascido, ou mais, apropriadamente, tinha surgido o estado disciplinar global, que levou em conta, mais ampla e profundamente, o ciclo de vida das populações, ordenado sua produção e reprodução dentro de um esquema de pechincha coletiva estabelecido por um regime monetário estável.” (Hardt & Negri, 2001, p.265)

O estado, dentro desse modelo macro de organizações, cumpre o papel de organização e institucionalização da competição dos mercados, na medida em que, um padrão monetário internacional, precisa para ser reconhecido, precisa estar de acordo com um projeto político. Para concluir essa passagem, onde a questão da governabilidade, o projeto de dominação global, que se propõe a confirmar a hegemonia norte americana, é organizado em torno de três mecanismos, que são:

1 - O processo de colonização que gradualmente recompôs o mercado mundial em linhas hierárquicas, a partir dos Estados Unidos.

2 - A descentralização gradual da produção.

3 - Uma estrutura produtiva que espalhou a sociedade disciplinar pelo planeta.

Combinadas, estas três características redefinem o imperialismo no século XX, ao evidenciarem os pilares da estrutura normativa global que pode ser confirmada em agências internacionais, que de uma forma certa maneira, cumprem as expectativas do alinhamento internacional do ponto de vista político e jurídico. Com a mesma importância, no campo da produção encontra-se o funcionamento, segundo os autores, uma sociedade de fábrica global. O trabalhador suficientemente disciplinado, seria permutável em sistema de recompensas salariais e assistência social, ainda que

essas expectativas não tenham sido cumpridas integralmente dentro do mundo capitalista. O capitalismo, em nível micro, resolveria a inserção do trabalhador em um mercado de trabalho mais competitivo, e supostamente, com mais ofertas.

Uma abordagem como essa, tem como mérito, situar a toda a complexidade em que se encontra um conceito, como o de governabilidade, dentro de uma perspectiva histórica de transformação das condições de produção e reprodução do estado capitalista. As instituições nacionais e supranacionais, que estariam confirmando essa dinâmica global do capitalismo, contribuiriam para o reconhecimento dos novos padrões de legitimidade ao nível governamental. A proposta de reforma do estado, que no Brasil, começa a ficar muito expressiva na década de noventa, em linhas gerais, situa-se nos contornos nas novas modalidades de competição dos mercados e das diretrizes democráticas, tomada do ponto de vista normativo.

Para o presidente Fernando Henrique Cardoso, existe um clima ideológico que perpassa as sociedades nesse fim de século, e início do novo milênio, que revisa a estrutura do estado nação, ao reconhecer as transformações que lhe são inerentes. Para enfrentar os novos dilemas do capitalismo internacional na emergência da sociedade de massas, “tornar-se viável reconhecer os novos modos de comunicação de massas e informação, a universalização da cidadania e o fortalecimento da sociedade civil.” (Cardoso, 2001)

Cardoso destaca em sua análise uma combinação de fatores ideológicos e pragmáticos, numa condensação de questões, que vão, desde a reforma fiscal, tida por ele como imprescindível para o saneamento financeiro do país, até o advento da sociedade informacional. Enquanto tópico de uma política pública, a reforma do estado deveria fortalecer a capacidade estatal de decisões, atingindo assim, metas combinadas, como, uma maior rigidez fiscal, e uma aproximação mais eficiente do

poder público com o capital privado. Produziria-se, dessa forma, um saldo positivo na governabilidade.

Ainda na avaliação de Cardoso, o itinerário a ser traçado, deveria eliminar princípios que orientaram períodos estratégicos da história do país. São eles: 1 - o elevado intervencionismo estatal do primeiro governo Vargas; 2- O burocratismo estatal da ditadura militar, que concomitantemente, ampliou o ingresso do capital estrangeiro no país, e retrocedeu institucionalmente, ao caçar os direitos sociais anteriormente reconhecidos pela carta constitucional de 1946, enquanto socialmente, protegia grupos de privilégio. Para o atual governo, um dos objetivos da reforma, é ampliar os méritos da constituição de 1946, como, por exemplo, o reconhecimento de siglas partidárias e a liberdade de associação. Em suma, o programa da reforma do estado tem deixado relativamente claro sua disposição para o mercado globalizado de caráter financeiro, ou o chamado turbo capitalismo (Kurz, 1999). No discurso da atual globalização, a variável econômica tem levado, segundo Diniz (2000), dentro das políticas de consertação nacional, a um reposicionamento das elites dirigentes e empresariais locais. O significado da governabilidade buscada pelo governo, tem passado basicamente, pelo investimento na estabilidade da economia, com o objetivo de equilibrar as contas do país, e garantir ao país uma imagem confiável para a sua participação na corrida capitalista internacional.

Fiori (2001), se contrapõe ao otimismo dessa “nova economia internacional”, e automaticamente, as virtudes desse tipo de governabilidade por ela defendida. Isto porque, uma das variáveis que ilustra a participação de um país na economia internacional é o seu grau de desenvolvimento tecnológico, cuja ampliação permite a uma economia integrar-se na lógica da rede de produção e distribuição do capital. Nesta abordagem é mantido o princípio liberal de que a economia esta aberta a todas as oportunidades. Contudo, existem dados que contrariam esse argumento.

O discurso liberal das oportunidades individuais, que é uma de suas molas mestras, pode ser desmontado com a conclusão de que, “quanto mais os mercados se consolidam, menos ficam as possibilidades de sucessos individuais”(Fiori, 2001).

Passo agora, a uma discussão sobre a categoria da governabilidade, dentro de uma perspectiva mais interna, enquanto dilema a ser debatido nos textos de análise sobre a reforma do estado. Sem incorrer no caráter inexorável das análises oficiais do atual governo, a intenção nessa etapa do trabalho, é considerar como uma literatura específica tem discutido sobre a existência de um padrão de governabilidade que margeia as instituições dentro do país, e até que ponto, o debate sobre a governabilidade pode melhorar o funcionamento das mesmas.

V.3 - Reforma do Estado e Governabilidade no Brasil

A abordagem a ser realizada nessa passagem sobre governabilidade afasta-se do significado que esse conceito teve nos anos setenta, e que foi emblemático para a ciência política. Tal postura, consagrada pelos escritos de Huntington (1974), associava a ingovernabilidade à explosão de demandas democráticas em uma sociedade, provocando com isso uma saturação da agenda pública, e a proliferação de coalizões distributivas. Esses aspectos estariam ligados “a erosão crescente da capacidade governativa dos sistemas políticos dos países capitalistas avançados. A solução preconizada era o fortalecimento da autoridade política e a contenção de demandas.

Vista dessa forma, a democracia traria em si, através de princípios como expansão da participação, um potencial desarticulador, haja vista, que o conjunto dispare de reivindicações não encontraria filtros institucionais que pudessem organizar esses pedidos em forma de políticas públicas. Somar-se-ia ainda, o

pluralismo partidário permitido por sistemas eleitorais como o brasileiro, que produziria uma situação de paralisia decisória. Esse é um tipo de análise típica do determinismo político de pretensão universalista.

Procuro seguir o itinerário de uma literatura que admita o teor pluralista de um sistema política, como não intrinsecamente nocivo, assim como o combate o economicismo, ao se destacar o caráter político da reforma do estado (Mello; Diniz, 1995; Fiori, 1993 ; Sola, 2001). Esse elenco de autores, procura desmontar, de uma vez por todas, um suposto potencial desestabilizador relacionado à expansão democrática, assim como, evitar a redução analítica do complexo problema estrutural do estado brasileiro à uma crise fiscal responsável, em última instância, a uma instabilidade política. Se essas análises avessas à democracia estivessem corretas, a partir do momento em que fosse saneada a arrecadação do estado, seriam produzidos resultados imediatos na diminuição da dívida pública. Nasceria assim, um estado igualitário com uma política pública eficazmente distributiva.

A abordagem pluralista do conceito de governabilidade, descreve um conjunto de questões relacionadas ao formato institucional dos processos decisórios, a relação entre o público e o privado, o problema da participação e descentralização, o financiamento das políticas, assim como o escopo global do mundo capitalista.

No plano internacional, apenas ilustrativamente, isto porque, tal questão já foi tratada na passagem anterior, ocorre no relatório do Banco Mundial, no relatório de 1997, uma mudança de perspectiva no conceito de governabilidade. Costa (1997), após o reconhecimento de que o estado contemporâneo entrou em crise devido aos conflitos observados entre suas instituições, na medida em que se confirma um novo desenvolvimento da economia capitalista no contexto da globalização, o maior avanço realizado pelo relatório foi a conclusão de que, não é possível a existência de

um mercado e de uma sociedade civil, sem a presença de um Estado capaz e efetivo. Mesmo uma agência claramente comprometida com a globalização, como o Banco Mundial, reconhece através de um relatório, o que representa uma novidade, se comparado aos relatórios anteriores, que saiam em defesa de modelos estatais menos intervencionistas, a importância do estado na condução de um processo de descentralização do capital.

O necessário fortalecimento da governabilidade do Estado, se aplica à duas dimensões: de um lado o aprimoramento dos mecanismos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle, regulamentação e coerção; e por outro lado, a flexibilização de procedimentos e estruturas administrativas.

Cobra-se do estado, não apenas no plano internacional, como também no nacional, a posição de fonte privilegiada de governabilidade e normatizador de relações envolvendo todos os seus atores políticos, em uma lógica renovada de fronteiras. Isto porque suas estruturas de dominação e legitimidade tornariam-se mais transparentes, garantindo com isso, aos indivíduos organizados coletivamente, disporem de acessos, constitucionalmente garantidos, aos recursos de uma democracia representativa.

Por fim, e como princípio à governabilidade interna, e que, de alguma maneira, orienta outros que lhe são balizares, deve-se destacar a descentralização, que significa, pelo menos em tese, o fortalecimento de mecanismos de representação, na medida em que os cidadãos se encontrariam, institucionalmente, embuídos de um sentimento de responsabilidade pela participação política.

Para Mello, as reflexões sobre o Estado devem considerar, além do aparato institucional, os quesitos sociais, organizacionais e políticos de uma ordem estatal

boa e eficiente. Valeria, de acordo com o autor, considerar o debate em torno da suposta irresponsabilidade fiscal de ampliação de direitos sociais, verificado nos últimos anos no Brasil, como fator de ingovernabilidade. O aumento recente dentro do estado brasileiro de beneficiados por uma estrutura previdenciária urbana e rural, comprometeria, segundo essa visão, a capacidade de equilíbrio fiscal. O estado dentro da lógica do bom governo, reconheceria que a quantidade de incluídos legalmente não poderia mais fazer parte de um Welfare de proteção. É o típico argumento da falência de iniciativas estatais que lembrassem uma rede de proteção social, que em termos históricos estaria envelhecido. A retórica normativa presidencial do atual governo brasileiro, procura induzir, ao nível do imaginário, a construção de formas de vida individual e coletiva em que o estado deixasse de ser uma figura preponderante dentro da lógica de organização social. Segundo os discursos recentes do presidente Fernando Henrique, as características retrógradas, fariam parte, essencialmente, da chamada era Vargas, cujo desmonte burocrático e administrativo, passaria a ser tratado como meta da atual administração.

Voltando a questão do direito social analisada por Mello, se esse puder ser incluído na categoria de um bem público, a desconstitucionalização defendida pelo governo, representaria um afastamento tácito do estado em relação aos particulares. Parece haver, com isso, uma certa confusão de procedimento nas análises do governo. Se por um lado, não se confirma a lógica de um bem público, que ao acompanhar a tradição da teoria econômica marginalista, onde, a ação do governo passa a ser orientada pelo comportamento individual. Com isso, o governo procura incrementar ações que ampliem ação individual em ambientes competitivos, que venham a ferir o princípio de uma ação social mais solidária e vinculada a reaproximação do estado, na figura do poder público, na medida em que tais interesses, encontram-se, multiplamente representados na sociedade. Contraditoriamente as intenções de aproximação entre o governo e sociedade, o que estaria sendo configurado é um

incremento de comportamentos predatórios, que por extensão, fragiliza os supostos méritos de uma governabilidade equilibrada entre as dimensões que compõem o estado.

Um bom referencial dentro da literatura brasileira para situar a problemática do relacionamento público e privado, é o conceito de híbrido institucional brasileiro de Wanderley Guilherme (1993). O trabalho de Wanderley se inclui no elenco de preocupações a cerca da existência, dentro da política brasileira, de práticas de rent seeking quando envolvem políticas públicas no Brasil. O patrimônio público estaria seriamente ameaçado por ações predatórias de particulares, em um comportamento que tem se confirmado de maneira diferenciada ao longo da história do Brasil.

Para Abreu (1997), que faz um detalhado estudo da contribuição desse conceito de Santos, sua empreitada

... “não é uma tarefa das mais simples. Aqui, o autor, como os neoliberais fazem para relacionar o espaço público e o privado, utiliza-se de argumentos antitéticos. Mas tais argumentos não se desenvolvem no mesmo nível de abstração de Buchanan, Hayeck, Nozick ou Rawls. Eles possuem um referencial empírico onde a relação polarizada, num mesmo espaço nacional, entre poliarquia e anarquia hobbesiana, refere-se à problemática institucional da ordem política brasileira. Num mesmo modelo coexistem, portanto, as contribuições teóricas do modelo dahlsiano de poliarquia e as teses hobbesianas do individualismo predatório anterior ao contrato social”. (Abreu, 1997, p.92)

A categoria do híbrido denuncia, entre outras coisas, a conformação dos poderes no país, no que diz respeito aos limites prescritos que esses devem seguir. È relevante no caso brasileiro o uso descontrolado que se faz, por exemplo, de uma

ferramenta como a medida provisória por parte do executivo, evidenciado, e até mesmo caricaturado, no governo Fernando Henrique Cardoso. A medida provisória esta consagrada como mecanismo institucional no Brasil desde a Constituição de 1988. Transforma-se, pelo seu uso desmedido, em poderosa aliada do executivo no que diz respeito aos possíveis enfrentamentos com o congresso, agravada quando o executivo é o responsável pela inclusão de pontos da pauta para votação. O uso regular desse mecanismo tem resultado no país, uma certa distorção do princípio da governabilidade, que deveria regular o diálogo entre os poderes.

A lógica de negociação de atores que se representam no congresso, transcorreria, dessa forma, dentro de limites orientados pelo executivo (Diniz, 2002). Com a extensão de uso das MPs, em muito adotadas para a confirmação de diretrizes econômicas do Ministério da Fazenda e o Banco Central, distorcidamente cumprindo um papel ativo e não consultivo, como deveria ser, O executivo vai de encontro ao discurso da transparência, agindo de forma intransigente e inflexível. De maneira oportuna, o controle sobre a emissão do envio de MPs no país, foi homologado apenas em agosto do ano de 2001, quando praticamente todas as matérias mais significativas do atual governo, já tinham sido aprovados, ou pelo menos, desfrutaram de um tempo disponível para serem refeitas após a sua recusa pelo congresso.

Deve-se perceber, no entanto, que dentro de um conjunto de metas do governo, ancoradas em um plano de reestruturação econômica via ajuste fiscal, o congresso, por sua vez, tem sido um aliado muito leal ao governo. Tal postura, mesmo levando em consideração todas as prerrogativas que o executivo tem desfrutado ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, compromete as análises que pudessem encontrar no uso das MPs um recurso de afastamento entre os poderes. Esse cenário foi muito claro, principalmente na primeira gestão presidente Fernando Henrique, que

manteve uma boa base de apoio formada pelo PMDB, PFL e o PSDB, que são, ainda hoje, os partidos de maior representação na câmara dos deputados.

Deve-se entender também que a medida provisória não é um *à priori* arbitrário. As críticas a sua utilização repousam, principalmente, no encurtamento legal de sua tramitação, que deve respeitar um prazo de 60 dias, desde a sua saída do executivo, após ter sido aprovado pelo congresso, ganhando dessa forma o caráter de lei. O encurtamento do prazo, somado as regulares prerrogativas do executivo sobre o legislativo nas democracias latino americanas, amplia as suspeitas sobre a má conduta por parte do governo, que ao assumir responsabilidades junto aos setores atingidos por suas decisões, compromete a *accountability* horizontal e revela um precário alinhamento entre os poderes (O' Donnel, 1998).

Esse saldo para as chamadas democracias em consolidação, onde se situa o Brasil, convoca a categoria da baixa *accountability* horizontal defendida por O'Donnel, como paradigma que possa explicar, como os países latino americanos conseguem mantêm uma situação minimamente políárquica de *accountability* vertical, ainda que a existência de eleições livres não impossibilite atividades ilícitas, se ao mesmo tempo seria praticamente nula, quanto à aplicação de mecanismos de controle mais efetivos sobre os limites no relacionamento entre os poderes (*accountability* horizontal). Para o sociólogo argentino, *accountability* horizontal é

“a existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizarem ações, que vão desde a supervisão de rotina ou sanções legais, até o impeachment contra a ação ou omissão de outras agências ou agentes do estado que possam ser qualificados como delituosas”(O' Donnel, 1998, p.40).

Essa passagem não deve ser levada a última potência se forem considerados mais recentes episódios da República brasileira, como o impeachment de Collor. Ela deve sinalizar alguns dilemas passíveis de serem resolvidos no curso da democratização do país, como os contornos do espaço público republicano, que devem definir os impedimentos à violação de bens públicos por parte de qualquer autoridade legitimamente constituída.

Para alguns analistas (Souza,2001),(Avritzer,2001), a sobrevivência institucional da República brasileira teve como grande teste impeachment do presidente Fernando Collor em 1992, também nomeado como Collorgate, numa clara referência ao curso dos eventos que levou a renúncia do presidente norte americano Richard Nixon, no escândalo mundialmente conhecido como Watergate.

Apesar das características do personalismo do presidente Collor e sua pouca habilidade de lidar com situações adversas, e o saldo que o evento teve para a reconstruída democracia brasileira, interessa aqui localizar nesse momento institucional excepcional, a questão da governabilidade. O fato ilustra uma ação contundente do parlamento brasileiro, e “serve como lembrança de que o abuso presidencial pode suscitar uma contra-reação igualmente forte do Congresso.” (Souza, 2001).

Por fim, o impeachment de Collor individualizou publicamente alguns personagens do espaço público brasileiro. Com esse episódio, as reflexões sobre o predomínio de um executivo forte como tradição na América Latina forma sustentadas. Porém, com todos os problemas de ordem legal, no que diz respeito ao não reconhecimento do prazo de tramitação legal por parte do Supremo, que teria desrespeitado o regimento interno da câmara, o impeachment de Collor representou

um esforço muito positivo no intuito de controlar os abusos do poder legitimamente consituído.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÃO

Nos últimos dez anos de discussão sobre a reforma do estado no Brasil, vários autores se debruçaram sobre o tema, que internamente é multifacetado, de acordo com problemas que esses consideram mais relevantes. O itinerário do tema atravessa questões como, o padrão de institucionalização do estado brasileiro, o relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, o papel dos partidos dentro da nova ordem constitucional que tem sido considerada dentro dessa dissertação, e enquanto marco, o período inaugurado pela Constituição de 1988, os agentes envolvidos na construção de uma ordem pública no Brasil, os limites para a inclusão de um padrão de administração gerencial no país, e por fim, não por ordem de importância, o impacto causado por todo esse debate nas fronteiras da recente redemocratização brasileira.

O trabalho aqui desenvolvido procurou tomar como prioritária um tipo de análise que se opusesse a antinomias do tipo nacionalistas *versus* internacionalistas, que registraram, e ainda registram, objetos de estudo típicos da ciência política, como é o caso aqui da democracia, em contextos como o da América Latina. Longe de querer invalidar a influência que variáveis de natureza endógena, como a globalização, exercem no Brasil, essa observação, em muito atenta as valiosas contribuições dos textos de Diniz, procura não cair em reflexões que coloquem o objeto escolhido em espécies de resultados de soma zero. Se um argumento bélico dessa natureza fosse adotado, caberiam escolhas analíticas que apresentariam, de um lado, a consideração das benesses trazidos por uma literatura que reforce a participação mais ativas dos países na economia globalizada, e do outro, a inviabilização do diálogo com contribuições externas, levando a unilateralismo

analítico que pouco contribui para a elucidação de um objeto tão complexo, e recente, como a reforma da estado.

A extensão da democracia em países de recente processo de consolidação democrática, como o Brasil, devem ser tomada de acordo com as indiossincrasias de natureza econômica, social e política. Os fatores exógenos são relevantes, na medida em que oferecem os elementos paradigmáticos de uma ordem internacional, pois afinal de contas, pode-se falar hoje em dia sem nenhum exagero, que a realidade institucional de quase todos os países no mundo é democrática. Tal compromisso, contudo, não invalida as histórias particulares de cada país.

No capítulo sobre reforma do estado e democracia, que é iniciado por uma brevíssima apresentação da importância e desenvolvimento da idéia de democracia, narrada aqui historicamente, do século XVIII até os dias de hoje, várias questões que hoje em dia fazem parte da agenda da reforma, de alguma maneira, lá se faziam presentes. Dessa feita, há em autores como Locke, os primeiros sinais de uma comunidade política, onde os governantes devem ser responsivos aos seus cidadãos. A lei positiva seria a confirmação, em última instância, da plena cidadania política de atores que desfrutam de recursos capazes de conter possíveis tentativas de uso absoluto de um poder legítimo.

Outro aspecto de aproximação entre as democracias moderna e contemporânea, em respeito as exigências do atual debate sobre a reforma do estado no Brasil, é a importância do componente político, que inevitavelmente conduz à centralidade do papel exercido pelo estado. Definitivamente, não cabe o equívoco de se admitir a existência de duas ordens puras e autônomas da realidade, quais sejam, de um lado, o livre jogo das forças particulares, e do outro o papel político coercitivo do estado. Mercado e estado devem ser duas dimensões, como procurou demonstrar esse

trabalho, que interpenetrativamente contribuam para a consolidação da democracia. Até porque, modernamente, a ascensão do princípio do mercado, ao contrário da deturpação analítica feita pelos neoliberais, foi uma tentativa de se controlar as paixões individuais, que poderiam levar a uma situação destrutiva, de acordo com o argumento hobbesiano. Nesse sentido, economia e política encontram-se muito mais próximos do que separados.

No Brasil, qualquer reflexão sobre a democracia deve levar em consideração o componente do patrimonialismo, ou mais contemporaneamente, o neopatrimonialismo. Cabe o compromisso científico, que particulariza boa parte da discussão sobre a reforma do estado, não apenas no Brasil, como em toda a América Latina, de não reconhecer no binômio liberalismo – patrimonialismo, princípios antitéticos na história institucional do país. Faoro, Schwartzman e Nunes, estão entre os autores, que ao longo dos seus textos, facultam ao debate sobre a reforma, um diálogo necessário entre essas duas dimensões analisadas, que venham a produzir um padrão de institucionalização democrática no país

Dessa forma, seguindo as orientações de autores como Mello, Diniz e Solla, as variáveis exógenas e endógenas devem ser tomadas em conjunto, sem desconsiderar quaisquer méritos que ambas podem possuir, sem com isso subordinar unilateralmente as condições estruturais internas às injunções externas, evitando um tipo de erro muito comum, principalmente nas análises da década de oitenta sobre reforma do estado.

Mais uma vez o elemento político tem um papel de destaque. Considera-se nesse trabalho político como o lugar onde os homens disputam e negociam seus interesses, de acordo com os recursos disponíveis. A precariedade do bem de participação (capital político), estimula, nesse caso em contexto democrático,

alianças as quais os homens estão historicamente inclinados na ação política. O político na reforma do estado foi tomado nesse trabalho, enquanto dimensão privilegiada do debate, e tomando de empréstimo um conceito que tem sido largamente utilizado, uma concertação pactuada. A mais recente literatura sobre a reforma no Brasil, tem destacado o papel do político, criando com isso um diferencial em relação ao debate dos anos oitenta, onde essa variável não recebia o destaque necessário.

Nos anos oitenta, os esforços do governo de posicionarem o Brasil dentro da idéia de competitividade internacional do capitalismo, foram representados internamente pelas política econômicas de ajuste fiscal e controle da inflação, decididas por elites técnicas que se manifestavam frente as burocracias centrais, muitas vezes ocupando canais burocráticas alternativos. Foi o insulamento democrático. A consideração de um ambiente político, conforme tem feito a literatura da década de noventa, fragiliza o êxito, outrora desfrutado, pelo insulamento burocrático no Brasil, quando esse artifício balizou a dinâmica de organização e implementação dos planos de ajuste econômico no país.

Esse modelo procurava, entre outras coisas, que as decisões sobre política econômica não fossem pactuadas com o conjunto de atores sociais como as elites dirigentes, representantes dos interesses trabalhistas e os técnico do governo, responsáveis, direta ou indiretamente pelos êxitos do plano. A literatura da década de noventa entende que decisões com esse perfil se afastam de uma perspectiva amplamente democrática por dois motivos: primeiro, desconsideram o crescimento da sociedade civil, e no caso brasileiro, esse crescimento é mais contundente no período da redemocratização; e segundo, ao enfatizarem as decisões presidenciais em detrimento de outras esferas decisórias, reforçando o resultado da preponderância das condições econômicas sobre a política.

Outra conclusão relevante encontrada aqui, foi a distância que a reflexão acadêmica sobre o período estudado manteve dos diagnósticos políticos normativos. O conceito do público não-estatal, que o governo categoricamente tem assumido através dos textos de Pereira, contém um duplo equívoco : simplificação e generalização. Todos os problemas que envolvem o funcionamento da burocracia, de uma hora para outra, passaram a ser resumidos a vigência do modelo racional de orientação weberiana, cuja utilidade se encerra junto como o período do capitalismo industrial.

O problema da simplificação vem da adoção de uma engenharia de governo, quase mecânica, de um receituário que propõe uma brusca ruptura com um antigo padrão de gestão. Pereira, assume a eficiência de um novo racionalismo administrativo que acaba ficando divorciado das condições materiais, e dos próprios condicionamentos burocráticos de um país em que o clientelismo é um desdobramento quase natural da operacionalidade burocrática. Diagnósticos mais coerentes do que os descritos por Pereira, devem excluir um tipo de normatividade que evite os apriorismos das soluções importadas, e descoladas de uma base social tão complexa como a brasileira.

Quanto ao segundo aspecto, considera-se pertinente a crítica de Lander aos supostos méritos do público não-estatal, como produto da reforma gerencial. Seguindo o autor, o processo de transferência de produtos das mãos de um estado para um setor não-estatal, obedece aos critérios do lucro. Fica com isso, patente a presença de um princípio do mercado competitivo de soma zero, que, e aí repousa a contradição, Pereira procura evitar que ocorra no modelo gerencial brasileiro.

Outro fator é a desburocratização que afeta algumas ONGs, que enquanto dignas representantes do terceiro setor, passam a se autorepresentarem. Essas

organizações, que em princípio, radiografariam positivamente o crescimento da sociedade civil, começam a desfrutar do status de aparelho do estado, ao assumirem uma postura decisória digna de uma esfera estatal. Tomando-se o cuidado de não se confundir burocratização com excesso de burocracia, o que dentro da acepção weberiana seria, inclusive, um bom sinal, nesse exemplo desburocratização conduz a comportamentos de lentidão, pouca transparência e aquisição indevida de responsabilidades.

A aposta na normatização gerencial defendida pelo governo, revela uma clara orientação para os princípios do mercado, ao adotar critérios de produtividade no funcionamento da burocracia, que em muito lembram as exigências de uma empresa. Afora o exagero, o resultado mais grave dessa incursão, é confusão de dimensões (estado e mercado) que solicitam estatutos teóricos muito diferentes. Em suma, para ser muito bem sucedida, a mudança reivindicada deveria ser acompanhada pela refundação de princípios que são pertencentes, em última instância, ao estado moderno.

Outro conceito investigado nesse trabalho é a governabilidade. Sua utilização é muito comum à qualquer tipo de análise sobre a reforma do estado. Governabilidade, nesse trabalho, foi abordada de maneira ampla, ao considerar os aspectos internos e os fatores da ordem internacional, sendo possível a definição de uma governabilidade internacional, com todas as limitações que esse conceito tem para o Brasil. Nesse cenário, os países e as agências internacionais cumprem o papel de organização de fronteiras onde se manifesta a soberania, ou, em muitos casos, a falta dela, de decisões em política econômica. A estrutura dessa governabilidade e governança, como conceitos que caminham lado a lado, deu prosseguimento a lógica de desenvolvimento do capitalismo financeiro, iniciado nas primeiras décadas do século XX, e afirmado nos anos setenta.

No plano nacional, nota-se nos estudos sobre a reforma do estado, uma preocupação com a governabilidade produzida pelo padrão de institucionalização dos poderes, notadamente executivo e legislativo, no Brasil, dentro de uma preocupação normativamente democrática. Governabilidade foi considerada nesse trabalho, como a capacidade de fortalecimento da ação estatal em dimensões estratégicas. Dentre as destacadas, se encontram o aprimoramento dos mecanismos legais, administrativos, de planejamento, regulação e coerção; e outro aspecto a adoção de estruturas mais flexíveis de gestão, não apenas no campo econômico, como também na política, na medida que qualquer alteração na legislação, por exemplo, envolve interesses de setores estratégicos do país, como trabalhadores e empresários, e suas instâncias de participação como partidos, associações e sindicatos.

Uma governabilidade mais qualificada é aquela que permite um saldo mais positivo aos mecanismos de representação. Os cidadãos poderiam dispor de ferramentas de maior controle sobre a ação governamental, tornando-se dessa forma mais responsivos as suas virtudes e limitações, e ampliando um sentimento de espírito público. O alcance dessa capacidade de introspecção de direitos sinalizaria um significativo avanço de uma consciência pública, aliada a um espírito democrático que rotinize a necessidade das instituições representativas.

A leitura dos textos nesse trabalho permitiu a obtenção de importantes conclusões no que diz respeito as reais condições que podem produzir uma situação de ingovernabilidade. Sem incorrer nos apriorismos, que durante um bom período produziram cenários de possíveis instabilidades institucionais, foi grato reconhecer que o conflito entre o executivo e o legislativo no Brasil, não um problema que naturaliza um quadro ingovernável entre as instituições. Sequer o argumento de grande quantidade de partidos é suficiente para acusar o presidencialismo brasileiro

de instável. Estudos recentes de Cheibud, Limongi e Tavares, têm demonstrado nos partidos uma forte estrutura de coesão interna, justificado pelo comportamento disciplinado dos integrantes do partido, que no congresso brasileiro nos últimos anos, tem votado de acordo com as suas lideranças.

No entanto, críticas ao presidencialismo brasileiro são amplamente justificáveis. Entre eles, o aumento da prerrogativa do executivo federal brasileiro, permitido pela Constituição de 1988, como a emissão, quase descontrolada, de medidas provisórias. Pela maneira como tem sido utilizada, essa ferramenta confirma os traços de presidencialismo hipertrofiado que tem caracterizado os países latino americanos. No caso brasileiro, tal dinâmica que envolve o diálogo entre os poderes executivo e legislativos federais no Brasil, permite a aceitação da valiosa categoria do híbrido institucional brasileiro, de Santos. Prevaleceria para esse autor, em linhas gerais, a preservação do princípio de uma maximização jurídica, onde a legislação produzida não costuma ser acompanhada por um necessário comportamento espontâneo, típico de ambientes liberais, em que, entre outros aspectos, a sobreposição de um poder legítimo sobre o outro, torna a estabilidade institucional pouco provável.

No campo internacional, a governabilidade almejada repousa, notadamente na figura do estado. Este deve dispor de instituições mais flexíveis para o reconhecimento de uma nova ordem pública, uma sociedade civil com padrões diversificados de mobilização e ação, e um mercado que se proponha como mais inclusivo. Essa é uma governabilidade que poderia ser classificada como mais à direita. Uma forma de governabilidade que conduz as sociedades a um tipo de alinhamento de natureza disciplinar.

Todas as passagens do trabalho procuraram reservar ao Estado, em qualquer das dimensões aqui estudadas, um papel crucial como ator das reformas. Longe de esgotar o alcance de uma literatura que tem investido em produzir sentido as políticas de reforma, essa dissertação se empenhou em compreender, minimamente, a complexidade de um objeto que tem sido estudado de maneira comparativa. Espera-se que algum êxito tenha sido alcançado.

BIBLIOGRAFIA:

- Abrucio, Luiz Fernando e Costa, Valeriano Mendes Ferreira. **"Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro"**. Pesquisas 1998, nº. 12.
- Avritzer, Leonardo. **"Culturas Políticas, Atores Sociais e Democratização: uma crítica as teorias da transição para a democracia"**. RBCS, nº. 28, ano 10, 109 à 122, junho 1995.
- Bauman, Zygmunt. **"Em Busca da Política"**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000.
- Bobbio, Norberto. **"Direita e Esquerda - razões e significados de uma distinção política"**. São Paulo. UNESP, 1995.
- Boudon, Raymond. **"Efeitos Perversos e Ordem Social"**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1979.
- Bourdieu, Pierre. **"O Poder Simbólico"**. São Paulo, Bertrand, 1999.
- Boyer, Robert and Hollingrworth, Roger. **"The Embedeness of Institutions"**. Cambridge University Press. 1992.
- Buchanam, James and Tullock, Gordon. **"The Calcule of Consent-Logical Foundation of Constitutional Democracy"**. Michigan University Press.
- Casttels, Manuell. **"A Sociedade em Rede"**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- Diniz, Eli. **"Empresários e Estratégias de Desenvolvimento"**. Revista Lua Nova, 2002.
- _____ e Azevedo, Sérgio. **"Reforma do Estado e Democracia no Brasil"**. Brasília, UNB, 1997.

- _____ e Boschi, Renato. R. **"O Corporativismo na Construção do Espaço Público"**. In: Renato. R. Boschi (org). **Corporativismo e Desigualdade na Construção do Espaço Público no Brasil**. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1991.
- _____. **"Crise, Reforma do Estado e Governabilidade"**. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- _____. **"Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais"**. Rio de Janeiro, FGV, 2000.
- _____. **"Governabilidade, Governança e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma"**. Revista do espaço público, ano 47, volume 120, n°. 2, maio-agosto.
- _____. **"Ajuste, Transição e Governabilidade: o enigma brasileiro"**. In: Tavares Maria da Conceição e Fiori José Luiz. **Reajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.
- _____. **"Reformas Econômicas nas Novas Democracias"**. São Paulo, Editora Novel 1996.
- Evans, Peter. **"The State as problem, as solution: predation, embeness, autonomy and structural change."** In: Haggard and Kauffmam (orgs.). **The Politics of Economic Adjustment: International Constrains, Distributive Conflicts and The State**. Princeton, Princeton University Press, 1992.
- Figueiredo, Argelina Cheibud e Limongi, Fernando. **"Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional"**. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

Fiori, José Luís. **"60 Lições dos 90 - uma década de neoliberalismo"**. Rio de Janeiro, Record, 2001.

Fruhling, Hugo. **"Judicial Reform and Democratization in Latin America"**. In: Aguera, Felipe and Streck, Jeffrey (orgs.). **Fault-Lines of Democracy in Post-Transition Latin America**, University of Miami, 1994.

Giddens, Anthony. **"A Terceira Via - reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da Social Democracia"**. Rio de Janeiro, Record, 1998.

_____. **"As Conseqüências da Modernidade"**. São Paulo, UNESP, 1991.

Gomes, José Maria. **"Globalização, Estado-Nação e Cidadania"**. Contexto Internacional.

Held, David. **"What Democracy Means Today"**. In: Giddens, Anthony (org.). **Introduction Reader in Sociology**. Polity Press.

Júnior, Paulo Nogueira Batista. **"O Círculo de Giz da Globalização"**. Novos Estudos CEBRAP, 49, Novembro de 1997.

Kelsen, Hans. **"A Democracia"**. São Paulo, Martins Fontes, 1993.

Langoni, Carlos Geraldo (org.). **"A Nova América Latina"**. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

Locke, John. **"Segundo Tratado sobre o Governo Civil"**. São Paulo, Abril Cultural, 1991.

Malloy, James. **"Políticas Econômicas e o Problema da Governabilidade Democrática nos Andes Centrais"**. In: Sola, Lourdes (org.). **Estado, Mercado**

e Democracia - Política e Economia Comparadas. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

Michels, Robert. **"Sociologia dos Partidos Políticos"**. Brasília, UNB, 1982.

Moisés, José Álvaro e Albuquerque, J. A. Guilhon (orgs.). **"Dilemas da Consolidação da Democracia"**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

Nicolau, Jairo. **"Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados do Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)"**. Revista Dados, Rio de Janeiro, Volume 43, nº. 4, ps 671 à 709. 2000

Nunes, Edson. **"A Gramática Política do Brasil"**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1997.

Osborne, David e Gaebler, Ted. **"Reiventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público"**. Brasília, Editora Comunicação, 1992.

Pereira, Luiz Carlos Bresser e Prattes, Luiz Carlos Motta. **"Introdução à Organização Burocrática"**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1980.

_____. **"A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle"**. Revista Lua Nova, 45, CEDEC, 1998: 49-95.

_____. **"Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina"**. São Paulo". Editora 34, 1996.

_____. e Sola, Lourdes, Wilhelm, Jorge (orgs.). **"Sociedade e Estado em Transformação"**. São Paulo, UNESP, 2001.

_____ e Grau, Núria (orgs.). **"O Público Não Estatal na Reforma do Estado"**.

Rio de Janeiro, FGV, 1999.

_____ e Maravall, José Maria e Przeworski, Adam. **"Reformas Econômicas em**

Democracias Emergentes: uma abordagem social-democrata". Revista

DADOS, vol. 36,2, IUPERJ, 1993: 171-207.

_____ e Spink, Peter (orgs.). **"Reforma do Estado e Administração Pública**

Gerencial". Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Rosenau, James N. & Czempiel, Ernest Otto. **"Governança sem Governo – Ordem**

e Transformação na Política Mundial". Brasília, UNB, 2000.

Rousseau, J. J. **"O Contrato Social"**. São Paulo, Abril Cultural, 1974.

Santos, Wanderley Guilherme. **"Razões da Desordem"**. Rio de Janeiro, Editora

Rocco, 1994.

Schwartzman, Simon, **"As Bases do Autoritarismo Brasileiro"**. São Paulo, Editora

Campus, 1982.

Sennet, Richard. **"O Declínio do Homem Público – As Tirantias da Intimidade"**.

Rio de Janeiro, Cia. das Letras, 1988.

Stepan, Alfred and Linz, Juan. **"A Transição e a Consolidação da Democracia - a**

experiência do Sul da Europa e da América do Sul". Rio de Janeiro, Record,

1999.

Strange, Susan. **"The Defective State"**. In: **What Future For The State?**. Spring.

1995.

Weber, Max. **“Ciência e Política como Vocação”**. *In* Mills, “Ensaio de Sociologia”,
Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1988.

_____. **“Economia e Sociedade”**, Volume I. Brasília, UNB, 1993.