

REFORMA DO ESTADO  
e outros estudos



Paginas Blancas

Fundação Konrad Adenauer

REFORMA DO ESTADO  
/ e outros estudos

Fortaleza, Ceará - 2004

© Copyright – 2004 by FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

EDITORES RESPONSÁVEIS

Klaus Hermanns

Filomeno Moraes

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Miguel Macedo

*COPYDESK*

Vianney Mesquita

REG. Prof. MTE 00489JP

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Larri Pereira

---

R257

Reforma do Estado e outros estudos - Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

164p. 15x21 cm.

ISBN: 85-7504-074-X

1. Reforma administrativa. 2. Administração pública

I. Título II. Konrad-Adenauer-Stiftung.

CDD - 354.81006

---

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Av. Dom Luís, 880 - Salas 601/602 - Aldeota

60160-230 - Fortaleza - CE - Brasil

Telefone: 0055 - 85 - 3261.9293 / Telefax: 00 55 - 85 - 3261.2164

[www.sustentavel.inf.br](http://www.sustentavel.inf.br)

e-mail: [kas-fortaleza@adenauer.com.br](mailto:kas-fortaleza@adenauer.com.br)

Impresso em papel reciclado  
Impresso no Brasil - *Printed in Brasil*

# Sumário

AUTORES .....	7
APRESENTAÇÃO .....	11
IMAGENS DA CIDADE, POLÍTICAS CULTURAIS E DESENVOLVIMENTO URBANO: A PRODUÇÃO IMAGINÁRIA DE FORTALEZA COMO "CIDADE GLOBAL" .....	13
<i>Linda M. P. Gondim</i>	
REFORMA DEMOCRÁTICA DO ESTADO: POUCAS TESES E MUITOS DESAFIOS .....	33
<i>Celeste Cordeiro</i>	
REFORMA DO ESTADO E DESENVOLVIMENTO NO CEARÁ: NOTAS PARA O DEBATE .....	45
<i>Cláudio Ferreira Lima</i>	
REFORMA DO ESTADO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO CEARÁ: SINGULARIDADE E CONTEXTO HISTÓRICO .....	59
<i>Washington Luís de Sousa Bonfim</i>	
(RE)FORMAS DO ESTADO BRASILEIRO E A UTOPIA DO SÉCULO XXI: O DESENVOLVIMENTO COM FACE HUMANA .....	87
<i>Alberto Teixeira</i>	
CRISE FISCAL E REFORMA DO ESTADO .....	113
<i>Raymundo Juliano Feitosa</i>	

MODELOS CONCORRENTES PARA UMA ORDEM  
MUNDIAL: PERSPECTIVA HISTÓRICA ..... 123

*Ulrich Menzel (Trad. Tito Lívio Cruz Romão)*

UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA: A BUSCA  
DE UMA MAIORIA DEMOCRÁTICA ..... 147

*Christiano German (Trad. Tito Lívio Cruz Romão)*

## Os autores

**Linda M. P. Gondim** é socióloga, e mestra, doutora e pós-doutora em Planejamento Urbano e Regional. Publicou, entre outros trabalhos, Clientelismo e modernidade nas políticas públicas - os "governos das mudanças" no Ceará. Dirigiu o Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e foi consultora da Conservation Foundation, Fundação Ford e Fundação Inter-Americana. Atualmente, é professora do mestrado e doutorado em Sociologia e coordenadora do Laboratório de Estudos da Cidade da UFC. Participa, como colaboradora, do Mestrado Interinstitucional em Arquitetura e Urbanismo da USP/UFC e do Mestrado em Direito Constitucional da Unifor.

**Celeste Cordeiro** é Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará e professora titular de Sociologia Política da Universidade Estadual do Ceará. Além de diversos artigos publicados em jornais, revistas científicas e coletâneas, publicou os livros Brinquedos da Memória, a infância em Fortaleza no início do século XX (1993) e Antigos e modernos no Ceará Provincial (199). Foi coordenadora-geral da Universidade Aberta do Nordeste (da Fundação Demócrito Rocha), pró-reitora de Graduação e coordenadora do curso de Ciências Sociais da UECE, e diretora da Escola de Formação de Governantes do Ceará. Atualmente é secretária extraordinária de Inclusão e Mobilização Social do Governo do Estado do Ceará. ■

**Cláudio Ferreira Lima** é economista com especialização em planejamento e projetos. Foi técnico do Banco do Nordeste, presidente do Instituto de Planejamento do Ceará - IPLANCE, secretário de Planejamento do Estado do Ceará e chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério do Planejamento. Atualmente, é coordenador-geral de Planejamento e Gestão Estratégica do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

**Washington Luís de Sousa Bonfim** é doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, professor do Mestrado em Políticas Públicas da UFPI e pesquisador do CNPq. É autor da tese de doutoramento Qual mudança? Os empresários e a americanização do Ceará, que versa os processos de mudança política no Ceará, pós-1986, e co-autor de do artigo "Instituições políticas, cidadania e participação: ainda é possível a mudança social?" (publicado pela Revista de Sociologia e Política da UFPR). É articulista do informativo Portal AZ e do jornal O Dia (Piauí). É vice-diretor do Centro de Ciências Humanas e Letras (UFPI), e membro do GT Políticas Públicas (ANPOCS), da ABCP e do Conselho Editorial das Revistas BIB (ANPOCS) e Política Democrática (Fundação Astrojildo Pereira).

**Alberto Teixeira** é economista, doutorando do Programa Interdisciplinar em Sociedade da Informação e Conhecimento da Universidade Aberta da Catalunya (UOC)/Barcelona, professor do Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, com diploma em Altos Estudos sobre Governabilidade e Desenvolvimento Humano.

**Raymundo Juliano Feitosa** mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE e doutor em Direito pela Universidade Autônoma de Madri-UAM, é professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE. Atualmente, preside o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito-CONPEDI. É autor de diversos artigos e livros, tendo publicado

mais recentemente os livros *Finanças públicas e tributação na Constituinte* (Rio de Janeiro, América Jurídica, 2003) e *Política e tributação no Brasil* (Passo Fundo-RS, Editora da Universidade de Passo Fundo, 2004).

**Ulrich Menzel** é professor principal para Política Internacional e Comparativa da Universidade Técnica de Braunschweig, na Alemanha. Doutor em Filosofia, com pós-graduação em Ciências Políticas. Membro da Comissão de Planejamento e vice-presidente da área de Aprendizagem, Estudos e Formação Contínua da Universidade Técnica de Braunschweig.

**Christiano German** é professor Doutor de Ciência Política da Universidade Católica de Eichstätt /Alemanha. Encarregado de ensino para Política Européia na Universidade Técnica de Braunschweig. Professor visitante da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco.



## Apresentação

O presente volume reúne oito estudos, todos, ao seu modo, referentes ao Estado. Crescentemente, quanto ao âmbito, os textos tratam da problemática estatal em Fortaleza, no Estado do Ceará, no Brasil, na Comunidade Européia e na ordem mundial.

Os seis primeiros textos foram apresentados durante o Seminário *Reforma do Estado no Brasil*, realizado em Fortaleza, em outubro de 2003, promovido pela Fundação Konrad Adenauer e pela Associação Cearense de Formação de Governantes, e observam Fortaleza e o Ceará. Os autores - Linda M. P. Gondim, Celeste Cordeiro, Cláudio Ferreira Lima e Washington Luís de Sousa Bonfim – apresentam-se sob diferentes perspectivas e enfoques, arrimados no trabalho acadêmico e/ou na atividade de *policy-makers*. Em seguida, Alberto Teixeira, analisa perspectivas de reforma do Estado brasileiro. Por sua vez, “Crise fiscal e reforma do Estado” reproduz a conferência de encerramento do encontro, pronunciada pelo professor Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Federal de Pernambuco.

A seu tempo, em “Uma Constituição para a Europa: a busca de uma maioria democrática”, Christiano German descreve os motivos orientadores do projeto de tratado que estabelece uma constituição para a Europa, discutindo, a partir do conceito de democracia, a questão da representação e da maioria qualificada e abordando as opções para o processo de integração européia.

Finalmente, em “Modelos concorrentes para uma ordem mundial: perspectiva histórica”, preocupado com as grandes transformações da política entre Estados nacionais, Ulrich Menzel discute os modelos idealista (baseado na codificação jurídica e na *global governance*), o realista (com arrimo na política de poder e de alianças) e o hegemônico (esteado em uma ordem de bens públicos internacionais).

Fruto da reflexão acadêmica de especialistas de renomeada e/ou de atores experimentados na administração pública, os trabalhos aqui enfeixados atestam a importância do papel desempenhado pela universidade no que concerne à discussão das questões locais, nacionais e mundiais da sociedade e do Estado, bem como a justeza de se aliar teoria e empiria no deslinde das questões da sociedade e do Estado.

Com a publicação que ora se apresenta, os organizadores têm, de um lado, a certeza de que estão contribuindo benfazejamente para a difusão e o alargamento das reflexões acerca do Estado, quer na sua dimensão local e regional, quer na grandesa nacional e internacional. De outro lado, esperam estar contribuindo para que a pluralidade de idéias, modelos e experiências possam tornar a sociedade mais democrática e mais preparada para os desafios que tem de enfrentar.

**Klaus Hermanns**

Representante da Fundação Konrad Adenauer  
no Nordeste e Norte do Brasil, Fortaleza

**Filomeno Moraes**

Cientista Político; professor titular do  
Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade de Fortaleza-UNIFOR  
e professor adjunto do Departamento  
de Ciências Sociais da Universidade  
Estadual do Ceará-UECE

# Imagens da cidade, políticas culturais e desenvolvimento urbano: a produção imaginária de Fortaleza como "Cidade Global"

**Linda M. P. Gondim**

## **Introdução**

A produção de imagens da cidade no contexto de grandes projetos urbanísticos, associados a políticas culturais e de preservação do patrimônio histórico-arquitetônico, constitui uma característica central das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano, sobretudo a partir das últimas décadas do século XX. Grandes cidades da Europa, dos Estados Unidos e da América Latina têm adotado, como estratégia para reverter sua decadência econômica, o investimento em “city-marketing”, por intermédio da requalificação de áreas históricas e da realização de grandes obras arquitetônicas, como nos casos pioneiros de Baltimore, nos Estados Unidos, e de Barcelona, na Espanha. Nessa perspectiva, por vezes concretizada mediante o chamado *planejamento estratégico* (ARANTES, 2000), o espaço passa a ser fonte de lucro em decorrência não só de benfeitorias que valorizam o solo urbano, mas, também, como resultado da produção de imagens associadas ao fomento de atividades turísticas, de consumo e de lazer “cultural”. As representações da cidade são, assim, integradas à produção de mercadorias, num processo que tende a diluir as fronteiras entre cultura e produção material,

expressando o que Jameson (1995) definiu como “a lógica cultural do capitalismo tardio”.

É importante destacar, nesse contexto “pós-moderno”, o papel dos discursos científicos ou técnicos que lançam mão da produção ficcional, da história e do simbolismo arquitetônico, combinando-os com análises e projeções baseadas em dados sócio-econômicos, para criar o que se poderia denominar de “representações de terceira ordem” (representações eruditas construídas sobre outras interpretações eruditas). No caso de Fortaleza, capital do Ceará, tais discursos fundamentam a produção de uma “cidade imaginária”, a partir de uma visão voluntarista, que pretende inserir uma metrópole periférica na globalização, por meio de um megaprojeto: o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura. Embora a Capital cearense apresente características econômicas e sociais bem diversas daquelas apresentadas pelos centros urbanos dos países capitalistas maduros, o projeto analisado reproduz estratégia similar à que norteia o planejamento urbano naqueles centros, qual seja, a utilização da cultura e do desenho urbano como instrumentos de desenvolvimento econômico e da gestão da Cidade.

## **Modernidade e pós-modernidade em Fortaleza**

Construído em 1998 pelo Governo estadual, o Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura (CDM) foi concebido com duplo objetivo. Em primeiro lugar, visava-se a promover a revitalização de antiga área portuária decadente, situada no atual bairro da Praia de Iracema, por intermédio da construção de um complexo arquitetônico e urbanístico reunindo diversos equipamentos: museus, planetário, teatro, cinemas, auditório, café, lojas de *souvenirs* e outros. Em segundo lugar, o CDM seria a “âncora” de uma ambiciosa política cultural, pela qual se pretendia inserir a capital cearense no processo de globalização (ESTADO DO CEARÁ, 1995?).

As raízes dessa proposta encontravam-se já na plataforma apresentada por Tasso Jereissati, apoiado pelo grupo dos “jovens empresários”, nas eleições de 1986. Na campanha eleitoral, o discurso do candidato que viria a ser o vencedor associava a pobreza

econômica do Ceará ao clientelismo praticado pelos “coronéis”, que teria impedido, até então, a modernização da administração pública.<sup>1</sup>

A modernização administrativa, com ênfase nas áreas fiscal e fazendária, foi a maior preocupação na primeira gestão de Tasso Jereissati (1987-1990), o que contribuiu para o equilíbrio das finanças públicas, alcançado no governo Ciro Gomes (1991-1993) (BONFIM, 1999, p. 242). Neste último, e sobretudo no segundo governo de Tasso Jereissati (1994-1998), foi iniciada uma política de atração de capitais, mediante concessão de incentivos fiscais e investimentos em infra-estrutura de transporte, recursos hídricos e educação. De um modo geral, essa política obteve êxitos no plano econômico: um exemplo disto é que a participação do Ceará no Produto Interno Bruto do Brasil aumentou de 1,2%, em média, nas décadas de 1970 e 1980, para 2,2% na década de 1990 (TEIXEIRA, 1999, p. 8). Note-se, porém, que o crescimento econômico teve como contrapartida a estagnação da agricultura tradicional – justamente o setor que mais absorve mão-de-obra (BANCO MUNDIAL, apud TEIXEIRA, 1999, p. 25 e 26). Por outro lado, o dinâmico setor industrial, além de originar relativamente poucos empregos, beneficia-se dos baixos níveis salariais vigentes no Ceará (ibid., p. 25). Esse modelo não conseguiu realizar a contento as promessas da campanha eleitoral, tanto que uma avaliação do Banco Mundial, levada a efeito em 1999, concluiu que “a pobreza no Ceará continua grave e profunda” (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 2).

Na verdade, a convivência de altas taxas de crescimento econômico com baixos indicadores de bem-estar social parece ser mais a regra do que a exceção na experiência brasileira de desenvolvimento econômico; tampouco é novidade a utilização de um modelo baseado no uso de incentivos fiscais para atrair investimentos. Nesses aspectos, os “governos das mudanças” prenderam-se a estratégias mais condizentes com um “padrão de acumulação fordista”, dominante na economia mundial até a década de 1970, do que com o “padrão de acumulação flexível”, típico

---

1: O principal adversário de Tasso Jereissati nas eleições de 1986 era Adauto Bezerra, que, juntamente com Virgílio Távora e César Cals, manteve-se no poder, diretamente ou por intermédio de prepostos, desde 1962. Evidentemente, a história do coronelismo no Ceará antecede em muito esse período, sendo questionável a própria utilização do termo “coronel” para caracterizar esse políticos, que foram responsáveis por diversas iniciativas modernizadoras, ainda que o clientelismo e o nepotismo fossem práticas dominantes em seus governos. Ver, a respeito, Gondim, 1998.

da economia globalizada (HARVEY, 1993). De um modo geral, como apontou o estudo já citado, *“o Ceará criou intencionalmente a imagem de um Estado moderno, aberto e atraente para a indústria”*, concentrando-se *“relativamente pouco nos vínculos comerciais internacionais”* (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 1).

Mesmo quando se considera o intercâmbio econômico em termos mais convencionais, de fluxo de capitais para a indústria, observa-se que é diminuta a participação de capital estrangeiro na política de industrialização apoiada pelo Governo estadual: no terceiro mandato de Tasso Jereissati, essa participação correspondia apenas a 21 empreendimentos, ou menos de 1% do total de novos projetos em fase de instalação ou operação (MAIA, 2000, p. 247). É verdade que, na década de 1990, a economia cearense, beneficiando-se da liberalização da economia brasileira, experimentou significativo incremento de suas relações com o Exterior, tendo as exportações apresentado crescimento da ordem de 54%. Maior ainda foi o incremento das importações, que atingiu um patamar situado entre cinco a sete vezes, no período entre 1990 e 1998, configurando déficit na balança comercial, a partir de 1993 (MAIA, 2000, p. 240 e 242). A dinamização do setor externo, porém, não alterou o fato de que as relações de intercâmbio comercial do Ceará se dão, sobretudo, com outros estados brasileiros: no período de 1990 a 1998, o intercâmbio comercial com o Exterior respondeu por um percentual próximo a apenas 10% das transações (MAIA, 2000, p. 238). Quanto às exportações, a novidade diz respeito à composição da pauta, com a maior participação de produtos manufaturados leves (calçados, têxteis e confecções), fato que, provavelmente, reflete a consolidação dos pólos têxtil e de confecções, calçados e componentes e metal-mecânico (MAIA, 2000, p. 242 e p. 244). Os principais produtos exportados, entretanto, são oriundos do setor primário (frutos comestíveis, peixes, crustáceos e moluscos, couros e peles e outros) (ROSA & ALVES, 2001, p. 80).

O turismo foi definido como um dos setores prioritários do Governo estadual, beneficiando-se de melhorias na infra-estrutura física – inclusive a construção de um aeroporto e de uma “rodovia estruturante”, ligando Fortaleza ao litoral oeste do Estado. Como parte desse esforço, cumpre assinalar a criação, em 1995, da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, órgão vinculado ao gabinete do governador, cujo titular

tem *status* de Secretário de Estado (MAIA, 2000, p. 253). Desde meados da década de 1990, verifica-se o incremento de pequenos empreendimentos, muitos dos quais realizados por estrangeiros, em pousadas, hotéis e restaurantes (MAIA, 2000, p. 249). Além disto, o número de turistas estrangeiros vem crescendo, tendo-se observado um aumento de 38,1 mil, em 1995, para 79,1 mil, em 1998. Trata-se, porém, de uma tendência ainda incipiente: a receita gerada pela atividade turística corresponde a apenas 5% do PIB estadual, e a participação dos turistas estrangeiros no fluxo total permanece insignificante, tendo passado de 5%, em 1995, para 6,1% em 1998 (MAIA, 2000, p. 246). Mesmo um entusiasta do modelo de desenvolvimento dos “governos das mudanças” reconhece como um ponto de estrangulamento a escassez de recursos humanos e gerenciais capacitados, sobretudo em áreas como relações comerciais, financeiras e técnicas internacionais (MAIA, 2000, p. 260).

Esses dados evidenciam que, longe de ser um resultado concreto das políticas de desenvolvimento dos últimos governos estaduais, a inserção do Ceará no processo de globalização e a transformação de Fortaleza em “cidade global” devem ser compreendidas como parte de um projeto político, para o qual a produção de novas imagens assume caráter estratégico. Não se pode, contudo, perder de vista o fato que as dimensões material e simbólica estão articuladas, tanto na cultura, como na política. Assim, se a compreensão dos processos de produção de imagens não pode prescindir de uma análise das condições históricas, de âmbito macroestrutural, a formulação dos discursos ideológicos não é apenas um mero apêndice aos interesses “objetivos” e às práticas efetivas. Nesse aspecto, os “governos das mudanças” são produtos típicos da cultura pós-moderna, em que a imagem se dissolve na realidade, e vice-versa<sup>2</sup>.

A produção de imagens para Fortaleza vincula-se fortemente a interesses políticos e, especificamente, disputas pela Prefeitura da Capital cearense. O grupo de Tasso Jereissati tornou-se hegemônico no restante do Estado desde as eleições estaduais de 1990, quando obteve maioria na Assembléia Legislativa e elegeu seus candidatos ou aliados na maioria

---

2: Essa imbricação entre imagem e realidade aparece com clareza quando, num texto sobre relações econômicas do Ceará com o Exterior, um economista que integra o governo Tasso Jereissati propõe a adoção do slogan “Fortaleza é a Capital do Caribe brasileiro” – como estratégia para apoiar iniciativas de aproximação dos países que compõem a Comunidade dos Estados Caribenhos (Caricom) (MAIA, 2000, p. 244).

dos municípios (BONFIM, 1999). Em Fortaleza, entretanto, sua única vitória foi a eleição de Ciro Gomes para prefeito<sup>3</sup>, em 1988, por pequena margem de votos. Quando se licenciou para candidatar-se a governador em 1990, o vice-prefeito Juraci Magalhães (PMDB) assumiu o cargo e, logo depois, passou a fazer oposição ao Governo estadual. Com um estilo de atuação classificado como populista pelos críticos, o prefeito logrou eleger seu sucessor em 1992 e reeleger-se em 1996 e 2000. Sua popularidade decorre, em grande parte, das obras de impacto no espaço urbano, como um calçadão na Praia de Iracema, viadutos e remodelação de praças. Tais obras contribuíram para transformar a imagem da Capital cearense, que passou a ser vista como cidade bonita e boa para morar, mesmo por aqueles que residem em áreas não beneficiadas por investimentos públicos (GONDIM, 2001a).

Os governos de Ciro Gomes e Tasso Jereissati, por sua vez, investiram fortemente em *place-marketing* – inclusive apoiando a realização de novelas da Rede Globo locadas em praias cearenses – a fim de superar a visão tradicional que associa o Ceará e sua Capital à seca e à miséria, substituindo-a pelas imagens mais positivas de “Caribe brasileiro” e “Miami do Nordeste” (GONDIM, 2001a). Não se pode, entretanto, afirmar que existisse um projeto claramente formulado, associando intervenções urbanísticas com o projeto de desenvolvimento econômico estadual. Na verdade, a idéia de utilizar uma política cultural como estratégia para inserir o Ceará no processo de globalização parece ter sido um recurso utilizado *a posteriori*, para viabilizar a implementação de uma decisão tomada no final do governo Ciro Gomes: construir um centro cultural na Praia de Iracema.

Este bairro, onde se localizavam as operações portuárias em Fortaleza desde o século XIX, até a construção do Porto do Mucuripe, na década de 1940, começara a passar por um processo de requalificação desde meados da década de 1980. Mudanças na legislação urbanística propiciaram a implantação de equipamentos de turismo e lazer na Praia de

---

3: Filho de um político tradicional de Sobral, importante município do interior do Ceará, Ciro Gomes ingressou na política elegendo-se deputado estadual pelo conservador PDS, em 1982. Nas eleições de 1986, reelegeu-se, desta vez pelo PMDB, tornando-se líder do governo Tasso Jereissati. Sua candidatura a prefeito foi marcada por denúncias de fraude, relacionadas à transferência de seu domicílio eleitoral para Fortaleza, fora do prazo legal. Sua vitória ocorreu por uma diferença de apenas 5.317 com relação ao segundo colocado. Ver, a respeito, Diógenes, 1992.

Iracema, substituindo habitações de classe média e baixa, bem como bares frequentados por boêmios e intelectuais locais, com destaque para o Estoril (SCHRAMM, 2002). Esse processo, no entanto, não alcançara a porção do bairro mais próxima ao centro da Cidade. Nela permaneciam galpões do início do século XX, predominantemente ocupados por firmas atacadistas ou de transportes, juntamente com alguns bordéis, pequenos bares e habitações de classe média baixa. Na vizinhança mais imediata do antigo cais (que ainda hoje permanece em ruínas), ocorrera a formação da favela do Poço da Draga, constituída, originalmente, por famílias de pescadores.

No início da década de 1990, foi aberto nessa área – outrora conhecida como Prainha – o bar *Coração Materno*, voltado para uma clientela constituída, em grande parte, por boêmios e intelectuais. Entre estes estavam o arquiteto Fausto Nilo Costa Júnior, autor, juntamente com Delberg Ponce de Leon, do projeto do CDM, e o publicitário Paulo Linhares, que viria a ser Secretário da Cultura no governo Ciro Gomes, a partir de 1993.

## A cultura como “negócio”

Desde o início de sua gestão, o novo Secretário da Cultura expressou sua preocupação com a escassez de espaços públicos em Fortaleza, cidade que contava, como atrativo turístico, principalmente com as praias.<sup>4</sup> Ao mesmo tempo, Paulo Linhares tornava pública a sua ambição de “colocar o Ceará no circuito nacional e internacional da arte e da cultura”, como declarou a um jornal local (RIBEIRO, 1993, p. 1); entretanto, a concepção de um centro cultural como elemento-chave da transformação de Fortaleza numa “cidade global” percorreu um longo caminho. Primeiramente, foram consideradas e descartadas localizações e concepções diversas, como a adaptação de equipamentos.<sup>5</sup> Prevaleceu, afinal, a

---

4: O tema do espaço público em Fortaleza foi objeto do trabalho com o qual Paulo Linhares obteve um Diploma de Estudos Aprofundados (D.E.A.) junto à Universidade René Descartes/Paris V (ver LINHARES, 1992).

5: As principais alternativas consideradas foram o Forte de Nossa Senhora da Assunção (usado como instalação militar e situado na área central) e o prédio histórico pertencente à família Boris (situado nas proximidades da antiga Prainha, hoje Praia de Iracema). Ambas mostraram-se inviáveis, devido aos custos implicados na construção de um outro quartel, ou na desapropriação e reforma de edificações.

decisão de construir uma edificação, em área pertencente, em sua maior parte, ao patrimônio do Estado, situada na porção mais antiga do bairro Praia de Iracema.

A idéia inicial era construir mais uma “mega-obra”, a ser inaugurada no final do governo Ciro Gomes, em 1994 – o que implicaria realizar os trabalhos num prazo exíguo (cerca de seis meses), a exemplo do que já acontecera com a construção do Canal do Trabalhador.<sup>6</sup> Na verdade, a construção do CDM, iniciada no segundo semestre de 1994, só foi concluída em meados de 1998 e inaugurada oficialmente em abril de 1999. Uma das causas dessa demora foi a interrupção provocada pela renúncia do governador Ciro Gomes para assumir o cargo de Ministro da Fazenda do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O bragão corria o risco de ficar órfão, ou de morrer no nascedouro, mesmo contando-se com a vitória de Tasso Jereissati nas eleições de 1994, pois as obras ainda estavam num estágio inicial, e nada garantia que Paulo Linhares continuaria no cargo. Afinal, embora tivesse um relacionamento amistoso com Ciro Gomes, o Secretário da Cultura era uma espécie de “estranho no ninho” do grupo de empresários que comandava o Governo do Ceará.

Uma vez confirmado no cargo, o Secretário de Cultura elaborou um Plano de Ação Cultural que, provavelmente, consolida a linha de argumentação adotada para convencer o empresário-governador de que investir em políticas culturais seria um bom negócio. O documento discute as transformações ocorridas na economia contemporânea, na qual a informação passou a constituir a principal fonte de riqueza. Expressando uma visão otimista do processo de globalização, afirma que *“novas indústrias, do futuro, dependerão mais da capacidade mental. A vantagem comparativa criada pela natureza (dotação de recursos naturais) ou pela história (dotação de capital) foi substituída definitivamente. Para participar do jogo, qualquer jogador precisa de grande capacidade competitiva em pesquisa, infra-estrutura pública e, principalmente, de capacitação de recursos humanos”* (ESTADO DO CEARÁ/SECULT, 1995 (?), p. 10),

---

6: Essa obra, com 115 km de extensão, destinava-se a trazer água do rio Jaguaribe para o açude Pacajus, de modo a evitar o colapso do sistema de abastecimento d'água da Região Metropolitana de Fortaleza, em face de prolongada seca. Sua realização em tempo recorde (três meses) foi apresentada na mídia como uma façanha de Ciro Gomes, contribuindo para reforçar sua imagem de líder carismático (GONDIM, 1998).

Ainda segundo o mesmo texto, a “*revolução das telecomunicações-computação-transportes-logística*” e o incremento de um mercado mundial de capitais aumentariam as possibilidades de desenvolvimento de países pobres, na medida em que teria se tornado mais fácil, para estes últimos, exportar para os países ricos e vice-versa: “*Este acesso mais equitativo ao capital reduziu a vantagem decorrente de nascer num país rico*” (ESTADO DO CEARÁ/SECULT, 1995, 1995 (?), p. 10).

O tom otimista da análise lembra aquele utilizado na literatura direcionada às áreas de administração e publicidade, a qual destaca, no capitalismo contemporâneo, a substituição da produção em massa (“high volume”) pela produção flexível (“high value”), voltada para mercados segmentados (Ortiz, 1994). Nesse contexto, a inovação tecnológica passa a ser crucial para a competitividade das empresas; a informação e o conhecimento especializado assumem papel estratégico para as sociedades ditas “pós-industriais” (ORTIZ, 1994, p. 149). Em vez, entretanto, de aumentar as possibilidades de sucesso dos países pobres na competição pela informação e pela inovação tecnológica, a globalização foi acompanhada pelo crescimento de conglomerados e oligopólios: “*Em cada país, a fatia mais importante do mercado é explorada por um número reduzido de grandes cadeias: Sears-Roebuck, K-Mart (Estados Unidos), Daiei, Mitsukoshi, Daimaru (Japão), Karstadt, Kaufhof (Alemanha), Marks and Spencer (Grã-Bretanha). (...) Cargill, Unilever, Nestlé, Procter and Gamble e Nabisco são os maiores responsáveis pela produção mundial de cereais, óleos, biscoitos e bebidas. Já o surgimento das redes de supermercados favorece, em cada lugar, a concentração do comércio*” (ORTIZ, 1994, p. 163). Nesse contexto, as chances de países e regiões periféricos competirem com os já desenvolvidos são, na verdade, bem mais limitadas do que indica o *Plano de Ação Cultural*. Mesmo este, quando se volta especificamente para a economia cearense, é mais realista, salientando a existência de elevados índices de pobreza e concentração da renda como entraves ao desenvolvimento econômico e cultural: no início da década de 1990, mais de meio milhão de pessoas ganhavam, no máximo, meio salário mínimo; e a classe média era composta por 395 mil pessoas<sup>7</sup>. Especificamente,

7: Definida como as pessoas residentes em domicílios cujos chefes tinham rendimentos nas faixas de mais de cinco a 20 salários mínimos (ESTADO DO CEARÁ/SECULT, 1995?, p. 18). Os dados referem-se a 1991, quando a população do Ceará era de 6.340.245 habitantes (ibid.). No mesmo ano, a população de Fortaleza era de, aproximadamente, 1.800 mil habitantes.

menos de 66 mil pessoas, ou 1% da população, viviam em domicílios cujos chefes tinham renda acima de 20 salários mínimos (ESTADO DO CEARÁ/SECULT, 1995, p. 13 e 18).

O documento reconhece que tais entraves precisariam ser superados, para que o Estado pudesse contar com mão-de-obra qualificada e com um mercado consumidor para a indústria cultural. Nesse sentido, o Plano menciona a “*receita clássica*”: “*uma agressiva política educacional, associada a políticas de saúde e transporte ( . . . ) [e] a taxas regulares de crescimento econômico*” (ESTADO DO CEARÁ/SECULT, 1995 (?), p. 14). Tais medidas, contudo, precisariam ser associadas, também, a uma “*política de democratização dos bens simbólicos*”: “*Todos devem compreender que uma nova economia inteligente requer não apenas um Estado inteligente, mas também trabalhadores inteligentes*” (ibid.).

Assim, o Plano de Ação Cultural aposta no setor de serviços como indutor de crescimento, o que poderia ser considerado uma crítica velada à política de desenvolvimento econômico adotada pelo governo Tasso Jereissati, que priorizou a atração de indústrias: “*mesmo participando do processo momentâneo de transferência de manufatura, não podemos apostar nossas fichas neste jogo de cartas marcadas. Amanhã, da mesma forma como migraram do Rio Grande do Sul e de São Paulo para cá, elas voarão para regiões mais pobres*” (ibid., p. 14). A saída proposta é fomentar uma “*indústria cultural*” que contribuiria decisivamente para a capacitação da mão-de-obra, a qual requer mais do que educação formal para obter o nível de informação requerido pela “*economia baseada no cérebro*” (ibid., p. 17). Como ações prioritárias para a consecução dessa estratégia, o Plano propõe a implementação de uma “*rede estadual de cultura*”, encabeçada pelo Dragão do Mar, em Fortaleza, articulando casas de cultura mas fora da capital do Estado (que não vieram a ser construídas). Propõe, ainda, a criação de uma escola para a formação de profissionais capazes de atuar na área da cultura, o Instituto Dragão do Mar, bem como uma política de incentivo à criação cultural, cujo instrumento seria a Lei Jereissati de incentivo à cultura (CHOQUE DE CULTURA NO CEARÁ, 1998, p. 31)<sup>8</sup>.

---

8: Na gestão de Paulo Linhares à frente da SECULT, uma das políticas culturais prioritárias foi a criação de um pólo audiovisual no Ceará. Para uma análise abrangente da atuação da SECULT, ver Sousa, 2000 e Barbalho, 2000.

O conceito de “indústria cultural” adotado na concepção do CDM não tem a conotação negativa que lhe atribuíam os pensadores da Escola de Frankfurt, especialmente Adorno e Horkheimer. Para estes, os meios técnicos de comunicação (rádio, fotografia, cinema, televisão) criaram condições para a transformação da cultura em mercadoria: seus produtos visariam somente ao lucro, sendo criados para atender ao gosto de um público homogêneo. Para tanto, os artistas renunciariam à pretensão de originalidade, primando pela reprodução de clichês e fomentando nos consumidores uma atitude complacente, de passividade intelectual (ADORNO & HORKHEIMER, 1985). Paulo Linhares refuta essa concepção “apocalíptica” (ECO, 1987), preferindo uma visão mais matizada, que considera inadequado o conceito de “indústria cultural” para caracterizar os efeitos de bens simbólicos disseminados nos meios de comunicação de massa no mundo contemporâneo, pois estes alcançam um público cada vez mais vasto, diversificado e fragmentado (PUTERMAN, 1994). A homogeneização do gosto, portanto, não seria a única possibilidade, uma vez que os produtos culturais massivos podem ser apropriados e transformados pelas culturas populares (CANCLINI, 1997).

Além disto, a proposta do Plano de Ação Cultural tem caráter pragmático: para o Secretário da Cultura, não se tratava de discutir se a indústria cultural era boa ou má: *“ela é uma coisa inevitável do nosso tempo”*. Para democratizar não só o consumo, como a criação de bens simbólicos, a alternativa mais frutífera seria fomentar uma indústria cultural local, a fim de evitar a condição subordinada de consumidor de produtos culturais não só de origem americana, mas, também, da Europa e do Sudeste do Brasil (LINHARES, 1998, p. 32). Essa inserção no mercado, a partir de uma produção local e regional, constituiria o “eixo político”, ao qual Linhares agrega um componente econômico, na medida em que reconhece a função estratégica da indústria cultural, do ponto de vista da geração de emprego e renda. Um terceiro eixo, que seria contemplado, especialmente, por meio do CDM, diz respeito à questão social. Ao proporcionar um “mix” de atividades, este Centro fomentaria a convivência, num mesmo espaço, de atividades e pessoas heterogêneas, em termos de características individuais e sociais (idade, sexo, nível de instrução, renda e *status* social).

## Patrimônio e identidade cultural: “Diálogo entre o novo e o velho”

A concretização desse eixo social se efetivaria por meio da criação de um “espaço memorável” em si mesmo, o qual também atuaria como catalisador da requalificação de uma área histórica, mediante “*um diálogo do velho com o novo*”. A construção de um complexo de edifícios de linhas arrojadas, numa das poucas, talvez a única área de Fortaleza em que restam conjuntos arquitetônicos históricos, revelou-se um dos pontos mais polêmicos do CDM. Como sintetizou uma jornalista, “*Em geral, as críticas dizem respeito à monumentalidade do Centro, ao desrespeito com os casarões, à tentativa de pós-modernidade em detrimento do tradicional e à falta de referências locais*” (PERES, 1998b).

A opção pela monumentalidade significava fazer um edifício cuja imagem “*...seja clara, e que atinja a imaginação popular; que seja decifrável (...) – quer dizer, você vai embora e lembra dele; que pode ser um cartão postal*” (entrevista concedida em 19/05/99). Mesmo tendo acarretado a demolição de quatro edificações do início do século XX – cujas fachadas já estavam descaracterizadas – o projeto arquitetônico do CDM contribuiria para a valorização do patrimônio histórico-arquitetônico, mediante um “diálogo” do novo com o velho: “*(...) Então, a idéia seria a seguinte: um edifício novo que, superposto à malha dos antigos, criasse uma terceira situação. Essa terceira situação faria com que o novo edifício fosse uma provocação a uma melhoria de qualidade de uso dos velhos edifícios para ampará-los, porque a melhor forma de conservar é dar um uso, digamos assim, além de digno, um uso de visível utilidade para funções modernas, se não, derruba [inaudível]. Antigamente se acreditava que tombando se conseguia [conservar]; [mas] não, não é só isso, você precisa transformar a zona, tem que fazer com que o edifício ganhe mais sentido como ele é, para algum uso que sirva para a atualidade. Então, grande parte dos esforços do projeto do Centro Dragão do Mar foram nesse sentido (...)*” (entrevista concedida em 07/12/98).

Paulo Linhares concordava com a necessidade de preencher a carência de marcos identitários na paisagem urbana da Capital cearense: por ter adquirido expressão econômica somente na segunda metade do século XIX, Fortaleza não contaria com um patrimônio histórico-arquitetônico

comparável ao de Salvador, Recife, Olinda, São Luís ou Rio de Janeiro. Para ele, a preocupação com a destruição do patrimônio revelaria uma nostalgia por um passado que nunca existiu, sendo indicativa da necessidade de se criar, no presente, imagens memoráveis: “*O nosso déficit [de espaços públicos] também tinha uma característica: as pessoas gostariam de ter um espaço público que fosse lembrado, memorável. E tinha muito pouco: o Passeio Público, o teatro, ali aqueles prédios em torno da Secretaria da Fazenda, e vai rareando. (...) A própria experiência do centro, ali da Praça do Ferreira, tinha sido destruída, já há muito tempo. Então, essa tradição precisava ser construída. A tradição é uma invenção, tem até um livro [sobre isso], A invenção da tradição (...)*” (entrevista concedida em 10/04/2000).

A preferência por uma obra de impacto é coerente com a interpretação que o próprio Secretário de Cultura fez sobre Fortaleza, cidade que se caracterizaria por uma “*disponibilidade permanente e incondicional para o futuro*” (LINHARES, 1992, p. 341). Para ele, essa disponibilidade já se revelaria no encontro da índia Iracema com o colonizador Martim Soares Moreno, personagens do romance de José de Alencar, o qual poderia ser lido como o “*mito da origem do Ceará*” (ibid., p. 106).

É interessante notar que, na concepção do CDM e de seus equipamentos, é recorrente a menção a personagens “mitológicos” ou históricos. Essa tendência evidencia-se na denominação do centro cultural: “*Dragão do Mar*” foi o apelido dado pela imprensa do Rio de Janeiro ao jangadeiro cearense que veio a ser herói do movimento abolicionista e que deu nome também a uma das ruas onde viria se localizar o Centro Cultural<sup>9</sup>: “*Aquela rua ali, ela chama Rua Dragão do Mar, porque ali vizinho (...) era o lugar que guardava a jangada do Dragão do Mar. (...) Eu sempre achei que esses grandes gestos simbólicos, históricos são importantes para pontuar um pouco uma comunidade. Então, eu comecei a trabalhar em cima desse projeto com esse marco, que é um marco topográfico, ali era o lugar do Dragão do Mar, naquela região ali era o porto*” (entrevista concedida em 08/03/99).

---

9: Francisco José do Nascimento (1839-1914), conhecido como Chico da Matilde, trabalhava no antigo porto de Fortaleza, no embarque e desembarque de pessoas e mercadorias. Foi demitido da função de prático-mor por aderir ao movimento abolicionista, tendo liderado os jangadeiros num boicote ao tráfico de escravos para outras províncias, em 1881. A escravidão foi abolida em Fortaleza em 24 de maio de 1883, e no Ceará em 25 de março de 1884. Ver, a respeito, Morel, 1988.

Em pesquisa realizada em 1995 para subsidiar a montagem de exposições previstas para o Museu da Cultura Cearense do CDM, novamente é enfatizado o “mito de Iracema” na formação histórico-cultural do Ceará. Vale notar que o romance de José Alencar se distingue de um mito, no sentido estrito (antropológico) do termo, já que se trata de um relato inventado pelo próprio autor (MONTENEGRO, 1983). Não caberia, no escopo do presente trabalho, discutir as diferentes acepções desse conceito, tarefa considerada hercúlea mesmo por estudiosos da questão (ELIADE, 1998; MENEZES, 1986); é necessário, porém, destacar a utilização de referências mitológicas como fundamento de uma política cultural voluntarista, que visa à requalificação de uma área histórica. *Iracema*, nome também inventado por Alencar, é um anagrama de *América*, o que reforça a intenção, por parte do próprio escritor, de produzir uma história com caráter mitológico (PONTE et al., 1995, p. 5), no sentido de uma narrativa sobre as origens de um povo. Ainda que não transmitida por fonte oral, sua disseminação e a utilização de mais personagens como marcos identitários para importantes espaços da Cidade permitem apontá-la como um elemento constitutivo da identidade cultural cearense (LINHARES, 1992). Na verdade, a tendência no sentido de “mitologizar a história”, mediante a promoção de imagens seletivas do passado, é comum em cidades novas, carentes de monumentos, como indicou Zukin (2000, p. 88), apontando o exemplo de cidades americanas situadas na Califórnia e na Flórida.

No caso de Fortaleza, a abertura para o novo, ainda que tenha raízes na própria formação cultural do Ceará, é avaliada em termos bastante negativos pelos críticos do CDM, como exemplifica o seguinte depoimento de um arquiteto: “(...) *fica todo mundo gritando que a cidade de Fortaleza perde as suas características (...) quando, na verdade, é o próprio povo, a partir dos seus intelectuais – e no caso que estamos discutindo, a partir dos seus principais arquitetos – que vem contribuindo para a perda desta memória, para a perda destes conjuntos todos. (...) Talvez essa seja, realmente, a visão de patrimônio que se tenha, a novidade pela novidade, e se joga fora o que se tem porque não serve mais, não presta mais, está sempre associado a um momento de fome, de tristeza, de subdesenvolvimento. (...) Então, existe uma espécie de repulsa ao passado, de ojeriza ao passado (...)* [O Ceará] *não é um Estado colonial, ele não é um Estado em que essas*

*tradições, essas questões estejam sendo repensadas no cotidiano; então, é um Estado que a sua face pode caber em qualquer articulação; qualquer tipo de nova idéia, nova proposta, pode brotar aqui. É como se o Ceará fosse um chassi, em que tudo pudesse ser montado (...) O Ceará se presta para tudo, porque não tem identidade, não tem uma essência. (...) [A]s pessoas enriquecem rápido demais, e também empobrecem rápido demais, e no momento que elas estão no apogeu, elas precisam ter um cacifê, um pedigree, para penetrar no grand monde. E a arquitetura está servindo também para isso. (...) Porque essa arquitetura do pedigree é transportada para o mundo dos museus, dos centros culturais (...) mas não serve, de forma alguma, como expressão de uma certa cultura pública, ou da vida pública, ou de valores, assim, que não sei nem se conseguem ser explicados, como a cearensidade, a nordestinidade, (Entrevista com arquiteto, concedida em 10/05/99).*

Nessa perspectiva, aplicar-se-ia à Capital cearense o epíteto, “*cidade sem nenhum caráter*”, que Bolle (1989 p. 25) tomou emprestado a Mario de Andrade para caracterizar São Paulo – uma cidade que também só viria a ter expressão demográfica e econômica nas primeiras décadas do século XX: “*Ao contrário das imagens prontas e cristalizadas do Brasil, a ‘cidade sem nenhum caráter’ mostra uma disponibilidade receptiva extraordinária, no bom e no mal sentido. Paulicéia desvairada é o canto de uma tribo de aborígenes urbanos, para a qual coisas, lugares e instituições não estão prontos, mas são ora erguidos, ora demolidos, como se o movimento fosse seu ritual predileto. (...) Superposição alucinante de paisagem urbana e do eu lírico que, por meio da cidade, tenta se decifrar a si mesmo*”.

A eterna busca do novo seria responsável, paradoxalmente, pela decadência prematura de cidades que não conhecem “*...a arte de envelhecer curtindo todos os passados*”, como seria o caso de Nova York, na visão de De Certeau (1999, p. 169). Tal é também o juízo que Lévi-Strauss fez das cidades do Novo Mundo: querendo-se eternamente jovens, nunca atingem a maturidade, pois perdem o viço da juventude para se tornarem decrépitas. Referindo-se a Chicago (mas bem poderia estar falando de Fortaleza), ele afirma que “*... a única antiguidade a que ele [o Novo Mundo] pode aspirar em sua sede de renovação é essa modesta distância de meio século*” (LÉVI-STRAUSS, 1996, p. 92).

Alguns enxergam, contudo, o CDM como expressão do lado “bom” – criativo e inovador – dessa “ausência de caráter” que identificaria Fortale-

za. Assim, um dos arquitetos entrevistados atribuiu a uma tendência conservadora as críticas às formas ousadas da edificação: “*Pra mim, chocou muito o volume em si, que é enorme, uma volumetria que chega e assusta, e a forma, certo? (...) [E]u, por exemplo, não conceberia daquela forma. Mas a gente tem muito aquela postura, que diz o Caetano [Veloso] em Sampa: ‘nada do que não era antes quando não somos mutantes’, não é? Às vezes aquela coisa nos choca, à primeira vista, mas você vai indo e absorve, certo?*” (entrevista concedida em 24/03/99). Essa atitude de aceitação a *posteriori* evidenciava-se também na avaliação de um geógrafo, que se refere ao CDM como “*uma enorme espaçonave que pousou na Praia de Iracema e, rapidamente, foi assimilado e querido por todos nós*”, a ponto de tornar-se “*um espaço de referência*” e mesmo “*mais um ícone da cidade*” (BORZACCHIELLO DA SILVA, 2001, p. 38).<sup>10</sup>

Outro arquiteto considera positivo o impacto do CDM sobre o patrimônio histórico-arquitetônico: “*O Dragão atraiu não apenas a recuperação das fachadas dos edifícios em sua volta, mas desencadeou um processo de reconversão de uso de sua circunvizinhança, com atividades recreacionais, artísticas e culturais que paulatinamente vão ocupando o casario*”. Para ele se não fosse a construção do Dragão do Mar, o casario de interesse histórico da área teria destino semelhante ao de outras partes de Fortaleza, como o centro: a demolição (CARTAXO, 2000, p. 123).

Se entre os intelectuais encontram-se visões antagônicas, na mídia predomina um certo consenso, na direção de avaliações positivas. Quando das comemorações do terceiro aniversário da inauguração oficial do CDM, um artigo publicado em jornal local apresentava um balanço altamente favorável: “*O local é hoje reconhecido internacionalmente e respeitado pelo público que já tem o Centro como lugar preferido para passear e se divertir (...)*.” O mesmo texto destacava a importância do espaço para a divulgação de artistas nacionais, responsáveis por 92% dos espetáculos apresentados; a acessibilidade ao público em geral, configurada no fato de que 45,5% dos eventos foram gratuitos, e a inserção do Dragão do Mar no circuito turístico, por meio de sua inclusão em “*todos os roteiros*”

10: Note-se que no mesmo artigo o autor aponta sérios problemas decorrentes do impacto do Dragão sobre o entorno. A respeito desses problemas, ver Gondim, 2001b.

Imagens da cidade, políticas culturais e desenvolvimento urbano:  
a produção imaginária de Fortaleza como "Cidade Global"

*culturais de congressos e feiras que acontecem no Estado*" (TRÊS ANOS de Dragão e eventos culturais, 2002, p. 2). Jornais de circulação nacional também têm publicado matérias elogiosas ao Dragão do Mar, que um jornalista de *O Globo* chamou de "Beaubourg cearense" (OSÓRIO, 2000) e uma jornalista da *Folha de São Paulo* considerou "o maior trunfo do projeto de colocar Fortaleza no circuito cultural do país" (MONAGHESI, 2000).

Esse tom ufanista também transparece em avaliações de usuários do CDM, conforme foi constatado em levantamento realizado quase um ano após a abertura, em caráter experimental, daquele centro:<sup>11</sup> "Uma das melhores coisas que já fizeram. Estrutura de 1.º mundo; "Lindo! Fortaleza estava precisando no âmbito cultural de diversão e exposições; "Um espaço que estava faltando para a cultura, oportunidade para ver a cultura do Ceará".

## Considerações finais

Ainda que a economia cearense esteja num estágio que poderia ser chamado de "modernização incompleta", a requalificação de áreas históricas na Capital tem apresentado uma característica de "paisagem urbana pós-moderna" (ZUKIN, 2000), típica das chamadas "cidades globais". Trata-se da prevalência da liminaridade, ou seja, da mistura de funções e histórias, que põe o usuário "a meio caminho" entre situações: ao contrário da tendência de ordenar e classificar, típica do urbanismo e do planejamento urbano modernistas, promove-se uma variedade ambígua de usos, combinando cultura e consumo, espaços abertos e fechados, inovação e memória, história e mito. Ainda que o resultado de tais combinações possa ser avaliado de formas antagônicas, do ponto de vista da identidade cultural, é inegável que, pelo menos no plano imaginário, o CDM logrou inserir o Ceará no "Primeiro Mundo", ou melhor, no "mundo globalizado".

---

11: O levantamento exploratório do qual foram retiradas as avaliações citadas neste trabalho foi realizado nos dias 26 e 27 de junho de 1999, como parte da pesquisa *Desenho urbano e imaginário sócio-espacial da cidade: a construção de imagens da "moderna" Fortaleza no Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura*, realizada pela autora, com o apoio do CNPq. Foram aplicados 88 questionários com pessoas escolhidas ao acaso, com perguntas abertas e fechadas; destas pessoas, apenas três avaliaram negativamente o CDM.

## Referências bibliográficas

ADORNO, Theodor W. & HORKHEIMER, Max. *A indústria cultural: o esclarecimento como mistificação das massas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1985, p. 113-156.

ARANTES, Otilia B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: \_\_\_\_; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único; desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 1-74.

BANCO MUNDIAL. *Redução da pobreza, crescimento econômico e equilíbrio fiscal no Estado do Ceará* (Resumo dos principais resultados e recomendações). Fortaleza-CE, junho de 1999, mimeo.

BARBALHO, Alexandre. *Modernização e espetacularização da cultura: os 'governos das mudanças' e suas políticas culturais (1987-1998)*. Projeto de pesquisa, Fortaleza, 2000, mimeo.

BOLLE, Willi. A cidade sem nenhum caráter; leitura da Paulicéia desvairada de Mário de Andrade. *Espaço e Debates*, São Paulo, Ano IX, n. 27, 1989, p. 14-27.

BONFIM, Washington L. S. *Qual mudança? Os empresários e a americanização do Ceará*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

BORZACHIELLO DA SILVA, José. O ano do dragão. In: \_\_\_\_ *Nas trilhas da cidade*. Fortaleza: Museu do Ceará, 2001, p. 38-39.

CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas híbridas; estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Edusp, 1997.

CARTAXO, Joaquim. *A cidade fatual*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2000.

CHOQUE DE CULTURA NO CEARÁ; Começa a era do Dragão, *Inside Brasil*, maio 1998, p. 31.

De CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano*. v. 1. *Artes de fazer*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

DIÓGENES, Glória. *Ciro Gomes: há algo de novo na modernidade?* Trabalho apresentado no XVII Encontro Anual da Anpocs, Caxambu-MG, outubro de 1992, mimeo.

ECO, Umberto. *Apocalípticos e integrados*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

ELIADE, Mircea. *Mito e realidade*. São Paulo, Perspectiva, 1998.

ESTADO DO CEARÁ. SECRETARIA DE CULTURA E DESPORTO. *Plano de desenvolvimento cultural 1995/1996*. Fortaleza, 1995.

\_\_\_\_\_. *Relatório técnico justificativo de inserção do Centro Dragão do Mar no Prodetur/Ce*. Fortaleza, 1996.

Imagens da cidade, políticas culturais e desenvolvimento urbano:  
a produção imaginária de Fortaleza como "Cidade Global"

GONDIM, Linda M. P. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: os 'governos das mudanças' no Ceará (1987-1994)*. Ijuí-RS: Editora Unijuí, 1998.

\_\_\_\_. Imagem da cidade ou imaginário sócio-espacial? Reflexões sobre as relações entre espaço, política e cultura, a propósito da Praia de Iracema. *Revista de Ciências Sociais* v. 32, n. 1 / 2, 2001a, p. 7-21.

\_\_\_\_. O dragão da cultura contra a cidade partida; o Centro Cultural Dragão do Mar e a problemática do espaço público em Fortaleza. *Ética, planejamento e construção democrática do espaço*. Anais do IX Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro, maio de 2001b, p. 922-935.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna; uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

JAMESON, Fredric. The cultural logic of late capitalism. In: \_\_\_\_ *Postmodernism or, the cultural logic of late capitalism*. Durham: Duke University Press, 1995, p. 1-54

LEVI-STRAUSS, Claude. *Tristes trópicos*. São Paulo: Companhia da Letras, 1996.

LINHARES, Paulo. *Cidade de Água e Sal*. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1992.

\_\_\_\_. Em nome de uma indústria cultural. *Inside Brasil* maio 1998, p. 32.

MAIA, José Nelson Bessa. O relacionamento do Ceará com o Exterior: evolução recente e perspectivas. In: AMARAL FILHO, Jair. *Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará*. Fortaleza: Inesp, 2000, p. 235-264.

MENEZES, Eduardo Diatáhy B. de. Prometeu e Pandora entre o espelho e a máscara ou: fantasia, ordem e mistério no moinho do sentido (Notas sobre mito e ideologia). *Revista de História*, São Paulo, USP, no. 118, jan./jul. 1986, pp. 97-159.

MONACHESI, Juliana. Fortaleza na rota das artes com Dragão do Mar e Alpendre. *Folha de SP. Folha Ilustrada*, 20 jan. 2000, p. 1.

MONTENEGRO, Braga. Iracema - um século. In: ALENCAR, José. *Iracema; lenda do Ceará*. Fortaleza, Edições Alagadiço Novo, 1983, p. 17-43.

MOREL, Edmar. *Vendaval da liberdade; a luta do povo pela abolição*. São Paulo: Global, 1988.

ORTIZ, Renato. *Mundialização e cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OSÓRIO, Luiz Camillo. Centro Dragão do Mar, em Fortaleza, concilia mostras contemporâneas com o melhor da cultura popular. *O Globo*, 2.º Caderno, 11 fev. 2000, p. 6.

PONTE, Sebastião Rogério; NEVES, Frederico de Castro; BARROSO, Oswald. *Temas histórico-culturais do Ceará; para o museu da cultura cearense do Centro Cultural Dragão do Mar*. Mimeo, setembro de 1995.

PERES, Ana Cláudia. O Centro na berlinda. *O Povo, Caderno Vida & Arte*, 30 jul. 1998, p. 4B (1998).

PUTERMAN, Paulo. *Indústria cultural: a agonia de um conceito*. São Paulo: Perspectiva, 1994.

ROSA, Antonio Lisboa T. da & ALVES, Francisco Ferreira. *efeitos da globalização sobre a economia cearense*. Fortaleza: IPLANCE, 2001, mimeo.

SCHRAMM, Solange M. O. *Território livre de Iracema: nem só o nome ficou*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFC, Fortaleza-CE, 2002.

SOUSA, Vancarder Brito. O Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura: expressões de um lugar da modernidade. *Política e Trabalho*, João Pessoa-Pb, n. 16, set. 2000, p. 123-135.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. *Ceará, terra dos outros: uma avaliação dos governos das mudanças*. Fortaleza-CE, agosto de 1999, mimeo.

TRÊS ANOS DE DRAGÃO e eventos culturais, *O Povo, Caderno Turismo*, 25 abr. 2002, p. 2.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. In: ARANTES, Antônio (Org.). *O espaço da diferença*. Campinas: Papirus, 2000, p. 80-103.

## Reforma democrática do Estado: poucas teses e muitos desafios

**Celeste Cordeiro**

O presente artigo versa sobre a questão política do uso eficiente dos recursos públicos, voltado para o privilegiamento de programas de caráter socialmente incluyente, o que pode ser perseguido por meio de estratégias de regulação social das políticas públicas, a partir de uma dinâmica de expansão da esfera pública no Brasil e no Ceará.

Tal expansão ocorre principalmente pela introdução de sistemas de co-gestão governo e sociedade, no sentido de substituir os princípios de regulação meramente estatal, corporativa ou de mercado, por modelos de regulação social.

Somente com o compromisso com a idéia de co-gestão é que se pode superar a concepção de política social como OFERTA centralizada, ampla e indiferenciada, de programas e benefícios. Essa superação é imperiosa, pois trata-se de um tipo de política social que acaba por alimentar a pobreza (os pobres como clientela permanente de programas) e se alimentar da pobreza (uma burocracia cuja existência depende dessa clientela para a continuidade dos programas). Também é com esse compromisso que conseguiremos focalizar os POTENCIAIS das pessoas, famílias e comunidades, antes que as suas carências.

O desafio para os responsáveis sobre políticas públicas consiste em submeter o perfil de oferta de programas e serviços públicos ao capital social local - mobilizado a definir vocações potenciais para o desenvolvi-

mento – a partir do estímulo à participação da comunidade na implementação e gestão das ações propostas, o que exige novas metodologias de trabalho que consigam articular a oferta governamental e não governamental com as demandas comunitárias.

Desenvolvo minha reflexão a partir de teses que incluem alguns importantes desafios para o sucesso desses sistemas.

## **Primeira tese: da impossibilidade de isolamento político-administrativo conduzir à eficiência**

Democracia e cidadania experimentam reconfigurações importantes, no mundo todo, a partir dos processos de reforma do Estado, das mudanças nos padrões de sociabilidade e de estruturação identitária, das conquistas na tecnologia de comunicações, e vários outros fatores.

No âmbito dessas transformações, todos acompanham a profunda crise de legitimação da democracia representativa tradicional. A “complexificação” da sociedade há muito tornou obsoleta a engenharia de representação política, o que pode ser visto mesmo nas câmaras de Vereadores, que constituem um desenho de espelhamento das cidades totalmente superado pelas transformações por que vimos passando nas últimas décadas.

Daí, que haja atualmente uma preocupação generalizada com o delineamento de um outro tipo de contrato social, que contemple - na política - a “capilarização” de interesses, atores e ações percebida nos outros setores da vida social, bem como sua organização estratégica em redes. É o esforço na direção de construir uma democracia participativa, envolvendo possibilidades múltiplas de co-gestão da coisa pública, que vão além das fronteiras convencionais do Estado e do mercado, mobilizando o chamado terceiro setor.

Para serem eficientes, os governos necessitam, cada vez mais, manter canais de comunicação com a sociedade, permitindo aos seus sistemas decisórios serem alimentados pelas informações dos variados grupos de interesse. Essa já é uma realidade no Poder Legislativo, onde parlamentares de todos os partidos confessam que não têm, muitas vezes, como dar um parecer seguro ou votar em qualquer proposta de modo consis-

tente, sem o afluxo de informações emanadas dos vários grupos interessados no processo. Do mesmo modo, acontece na área do Executivo, onde a diversidade das demandas e o caráter técnico dos projetos exigem a participação qualificada de agentes da sociedade.

A eficiência, contudo, depende também da fiscalização cidadã assegurada por mecanismos da gestão compartilhada, que multiplicam os atores envolvidos nas definições de prioridades, alocação e acompanhamento da utilização dos recursos, quebrando as estruturas viciadas que mantêm os seculares esquemas de corrupção que privatizam o Estado em benefício das elites.

## **Segunda tese: da exigência de redefinição do Estado e requalificação de sua burocracia**

A “publicização” do Estado se torna muito difícil numa formatação como a tradicional, em que o Estado foi desenhado para funcionar como uma *caixa-preta*, sem janelas de fiscalização popular. Novas modelagens precisam ser propostas para abrir canais de participação da sociedade: núcleos de intervenção participativa (NIP), pactos, pólos, redes, *clusters*, fóruns, conselhos regionais ou municipais, setoriais ou globais, estilos diversos de planejamento participativo, orçamentos participativos, consórcios, audiências públicas, ouvidorias etc, são por governos interessados nessa linha de modernização.

A multiplicação de parceiros do Estado, principalmente em programas de caráter mais nitidamente social, é um esforço em marcha no mundo todo. As ONGs, especialmente, já são responsáveis pela administração de vultosas somas de recursos públicos naquelas áreas onde têm demonstrado maior eficiência administrativa do que os tradicionais órgãos do Estado.

Nessa perspectiva, a descentralização pode se constituir numa ferramenta fundamental na edificação de sistemas de controle social das políticas. A municipalização, como medida da descentralização, tem se mostrado - ainda que com muitos problemas absolutamente previsíveis no contexto de uma cultura política autoritária e clientelista como a brasileira - um caminho de aproximação entre governo e sociedade.

Mesmo que, no Brasil, estimulada pela Constituição-Cidadã, por processos de descentralização administrativa e afirmação de Poder Local, por uma nova compreensão de sustentabilidade que valoriza sua dimensão política, pela exigência, por órgãos de financiamento internacional, de mecanismos de fiscalização popular de projetos de desenvolvimento etc, essa movimentação no rumo de uma democracia participativa tem muitos desafios a enfrentar e um dos mais sérios deles, sem dúvida, diz respeito ao despreparo da burocracia estatal para lidar com a nova realidade.

Muitos governos, até por modismo, apressaram-se em incluir em seus discursos e planos a proposta da gestão compartilhada, da qual recuaram ao primeiro sinal de que precisariam passar por profunda renovação de mentalidades e práticas; ou então se satisfizeram com a inculcação dessa mentalidade na cúpula do governo e passaram a se queixar do despreparo do funcionalismo, sem terem tido a preocupação primeira de proceder a uma ampla qualificação de seus servidores para trabalharem em sintonia com as novas diretrizes da participação. O resultado acabou sendo o mesmo: discursos bonitos mas desconhecidos pelos agentes do governo mais distantes do centro do poder e, portanto, sem resultados práticos para a população.

### **Terceira tese: da gestão compartilhada de políticas públicas como conquista democrática**

Principalmente por suas conexões com necessárias reformas do Estado que muitas vezes implicam a diminuição de sua presença em algumas áreas, mesmo que com seu fortalecimento em outras, a filosofia da gestão compartilhada é, especialmente pelos mais jovens, confundida com uma tese neoliberal. Depois que agências de financiamento internacional, como o Banco Mundial, passaram a recomendar mecanismos de participação popular em projetos candidatos a esses recursos institucionais, como forma de diminuir as oportunidades de seu uso fraudulento, aí é que tais mecanismos passaram a ser demonizados, já não apenas como táticas diversionistas de governos de direita, mas também como parte de um novo plano de exploração imperialista.

Daí a importância de ressaltar a dimensão democrática desses instrumentos de co-gestão pública, pelos quais todos lutam, grande parte dos brasileiros, por muitos anos, no plano nacional, estadual e municipal. Para dar um exemplo, a conquista constitucional dos conselhos de saúde foi fruto de uma luta memorável dos profissionais de saúde, aliados a setores progressistas da sociedade e da esfera política, na campanha da reforma sanitária. A própria municipalização foi sempre uma bandeira democrática, empunhada entre nós sob a liderança do respeitável homem público que foi Américo Barreira.

### **Quarta tese: da necessidade de reflexão sistematizada sobre experiências de compartilhamento de gestão pública**

É preciso conseguir ultrapassar a mera marcação de posição favorável à participação e ao controle social, que caracteriza de modo geral os políticos, principalmente em tempos de campanha, e ousar passar da questão política geral à questão propriamente metodológica da participação. A ultrapassagem do senso comum na direção de considerações rigorosas e propositivas é um desafio a ser encarado pela Universidade, com a ajuda, na difusão desses conhecimentos, de outras instituições formadoras de opinião, como os meios de comunicação, a escola, a Igreja e associações de classe média de vários tipos.

Esse é, sem dúvida, um caminho para enfrentar a tendência clássica, pelo menos no Brasil, de alinhamento imaginário da classe média, em geral, com o estilo de vida e pensamento das elites mais retrógradas. A história secular de escravidão do Brasil deixou a todos ávidos por distinção social, por formas rituais de diferenciação em relação ao trabalho físico e aos setores mais pobres da população. Essa talvez seja uma explicação, ao menos parcial, para as dificuldades de fortalecer setores de trabalho social voluntário no Brasil.

Do mesmo modo, essa constatação pode ser parte da explicação para que o trabalho de mais de vinte mil conselheiros municipais no Ceará permaneça tão distante dos interesses da universidade, da imprensa, de associações de classe média etc. Sintoma dessa indiferença é o fato de que, em pesquisas realizadas em vários municípios cearenses, aproxi-

madamente 90% dos juízes ali lotados nem conheciam a existência de vários conselhos.

Além do trabalho dos conselhos, há ainda amplo e diversificado conjunto de experiências locais de co-gestão pública, a solicitar reflexão criteriosa de profissionais experientes. Pode-se ter uma idéia da riqueza desse esforço conjunto - em termos de objetivos, parceiros, fontes de recursos, métodos de trabalho etc - pela constatação da existência de variadas modelagens institucionais de administração compartilhada, como núcleos de intervenção participativa, pactos, redes, *clusters*, fóruns, consórcios, audiências públicas, ouvidorias, orçamentos participativos, agências de desenvolvimento, DLIS (desenvolvimentos local integrado e sustentável)...

A diferenciação interna e a complexidade dos problemas sociais estão a pedir muita seriedade no trato do compartilhamento da gestão pública - e aqui entra a enorme responsabilidade intelectual da universidade - sob pena de continuar a sofrer processos diversionistas de descentralização, que no lugar de modernização gerencial e política, sugerem apenas uma redistribuição de benefícios clientelistas entre partidários do grupo no poder, o que já levou alguém a dizer “Descentralização, falam todos tão bem de ti que parece que estás morta”...

## **Quinta tese: de que o sucesso da gestão compartilhada não depende apenas de ‘vontade política’**

Uma dificuldade ainda bastante disseminada é a idéia de que o sucesso da participação social na gestão de políticas públicas é questão apenas de “vontade política” do governante, e que, garantida essa condição, é fácil mobilizar e organizar pessoas e grupos. É bom se esclarecer que essa expectativa não tem base real, e que é preciso por vezes atentar menos para a ideologia do que para a eficácia. Participação é um processo complicado, e não é à toa que gestores do mundo inteiro se reúnem periodicamente para trocar reflexões e experiências a respeito<sup>1</sup>. A universidade

---

1: Uma ilustração dessa tendência foi a realização do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa (Porto Alegre-nov./99), que reuniu cerca de 40 cidades de mais de 20 países de vários continentes, entre os quais Hungria, El Salvador, Canadá, França, Uruguai, Senegal etc.

não pode ficar alheia a toda essa movimentação, e deve buscar influenciar os poderes públicos na direção de opções democráticas mais consequentes. Muitos governos têm a tal ‘vontade política’, mas não sabem absolutamente como agir criativa e eficientemente em relação aos dilemas da participação social organizada.

Afinal, as precondições econômicas, políticas e culturais de um bairro, cidade ou estado tornam experiência, em certo sentido, uma experiência *única*. A partir da realidade local, trata-se, por exemplo, de incorporar setores tradicionais da sociedade ou uma maioria de excluídos ou minorias de migrantes? Há modernização tecnológica suficiente para sofisticar a intermediação dos vários setores sociais, usando, como no Canadá, telefones com tradução automática dos idiomas dos estrangeiros ali residentes? Há muita frustração popular com processos participativos, exigindo inicialmente técnicas de geração de capital social independentemente de participação?

E uma série de desafios de método se vai delineando: como definir critérios de representatividade popular? Os espaços de encontro estabelecidos devem ser institucionalizados ou não, e a partir de que condições? As estratégias de capacitação para participação devem antes se dirigir à burocracia administrativa ou à sociedade? Como fazer as pessoas participarem quando elas não o querem? Como evitar expectativas românticas quanto à participação? Como utilizar inteligentemente a informação como instância de criação de capital social? O enfoque nos bairros, no caso de uma cidade grande, é uma solução para a questão territorial da participação? Como avaliar a eficácia de processos participativos?

## **Sexta tese: da força do desejo de compartilhar projetos**

Em todos os espaços onde hoje algo está sendo construído, há uma força gravitacional atraindo energias, desejos, criatividade, afeto, competências, de um modo diferente, sempre mantendo a cabeça próxima do coração.

Esse parece ser o grande desafio das organizações atualmente, tanto públicas quanto privadas, em busca de eficiência: como motivar as pes-

soas para alcançar qualidade total a partir de felicidade pessoal. E felicidade relação umbilical com o outro, projetos partilhados, com criação conjunta.

Para isso, pode-se perceber a necessidade de romper com os esquemas convencionais de pensar uma gestão. Precisa-se de um projeto político que empolgue as pessoas e as leve novamente a intuir que se pode, sim, fazer algo bonito pela cidade, pelo estado, pelo País, mas é fundamental despertar confiança, com sinceridade de propostas e boa-vontade para o *fazer juntos*.

Para tanto, há que se começar por definir o que se quer, nossas vocações, e, a partir daí, pensar em como mobilizar as pessoas para a ação compartilhada, sem manipulação nem imediatismo. Como desenvolver tecnologias de convivência eficientes para uma gestão participada, em que o gestor maior seja apenas (e é muito!) o maestro da orquestra cidadã, o líder daqueles que têm a partitura na cabeça, vêem adiante, antecipam situações e dão o tom para que os diversos agentes sociais afinem seus instrumentos e se desenvolvam em harmonia.

O problema é que a idéia da cooperação não pode ser vista apenas como um expediente administrativo. É mais. Para obter todas as consequências que potencializa, tem que ser mais, e englobar uma perspectiva espiritual, de solidariedade, de respeito ao outro, de buscar a ética não só nos resultados mas também nos processos. As redes autogeridas mostram-se como uma resposta convincente, mas seus fios devem mesclar os aspectos instrumental e simbólico, pondo um a serviço do outro.

Afinal, o elo orgânico entre a cidadania e a intimidade, entre o trabalho e os valores espirituais, torna-se claro quando se indaga o que uma pessoa realmente quer da vida. Aí se vê a pouca diferença entre o mundo dos negócios e o mundo espiritual: o que as pessoas querem é ser felizes, realizar algo de valor em suas vidas e viver de uma maneira saudável e equilibrada. Muitas vezes onde, se vê maldade, existe apenas ignorância.

É interessante observar como a administração privada, por meio de alguns exemplos de empresas e pessoas, parece já ter avançado, muito mais do que a pública, na compreensão de que o processo civilizatório se deu fundamentalmente em cima da cooperação, de que o esforço por uma linguagem comum é bem um emblema.

Há alguns anos atrás, num jantar seleta em homenagem ao Dalai Lama, nos Estados Unidos, quando ele ganhou o Prêmio Nobel da Paz, a pergunta mais frequente feita pelos magnatas da indústria era: - Como podemos introduzir mais ética e espiritualidade em nossos negócios e na vida cotidiana? A resposta do Dalai Lama foi: “Faça isso com o coração, dentro de sua própria cultura”.

É preciso, pois, dispor o amor para trabalhar, e a liderança desse processo deve ser mais do que um gerente; deve ser um evocador de sentidos, um arquiteto moral, um guardião de valores, um servidor, um guerreiro; uma fonte de inspiração e propósito na vida da comunidade; uma liderança que consiga, a partir do caos, transformar o que é mais trabalhoso - as limitações que existem nas imagens que as pessoas têm da vida...

Nas circunstâncias atuais, nenhum de nós pode achar que outra pessoa vai solucionar os problemas de cada qual, e é no envolvimento de cada um que a atmosfera geral melhorará, num esforço gigantesco e contínuo. Para que esse envolvimento seja bem-sucedido, é importante lembrar que a liberdade é a verdadeira força de criatividade dos seres humanos e da sociedade. E, em segundo lugar, como lembra ainda o Dalai Lama, há de se levar em conta o valor da verdade: “as pessoas não gostam de ser intimidadas, enganadas, ou que lhes seja negada a verdade, seja por uma outra pessoa ou pelo sistema”<sup>2</sup>; ao contrário, a expressão da verdade exerce força ilimitada na mente humana e, conseqüentemente, na moldagem da história.

Outra liderança que também tem simbolizado, ainda que de modo diferente a recusa ao cinismo neoliberal, é Bernard Cassen, e não é por acaso que ele também solicite o *viver juntos* da democracia participativa como o melhor antídoto contra uma globalização totalitária. A recriação do vínculo social pela democracia participativa pode ser uma boa forma de reinserir princípios morais na política, de voltar a pensar em fins da política e não apenas em meios de gerenciamento.

---

2: Artigo “A comunidade global e a necessidade de uma responsabilidade universal”

## Questionamentos finais

Penso numa democracia participativa como um processo de irrigação. Quais são os ‘cotovelos’ centrais? Como aproveitar as inclinações de terreno para fazer a água correr mais rápido? Como construir um plano eficiente de vasos comunicantes? Onde a canalização precisa ser mais densa? Em que áreas os canos precisam ser mais estreitos?...

Luciana Pimentel, do BID, detectou os principais problemas para a edificação de uma gestão participativa, além de problemas de sobrevivência política. São eles:

- 1 em relação a *processos* - planejamento não institucionalizado e dissociado do orçamento; ausência de mecanismos de participação social;
- 2 em relação a *instrumentos* - déficit de modelos de administração; baixa confiabilidade dos dados;
- 3 em relação à *interação Estado e sociedade* - baixo enfoque no cidadão; baixa confiança na gestão pública.

No intuito de animar o debate com colegas acadêmicos e outros atores sociais interessados no tema da democracia, levanto algumas questões acerca de nossa cidade e do Ceará:

- seria bom fortalecer a abertura de espaços participativos não institucionalizados, mas abertos e permanentes, como o modelo do Pacto de Cooperação, por exemplo?
- Como convocar atores para além das representações tradicionais dos sindicatos e partidos, e mesmo associações de moradores etc, ampliando o leque de interlocutores e incorporando as ‘pessoas comuns’?
- Como desenvolver linguagens que facilitem a comunicação entre atores sociais tão díspares?
- Como evitar que a desigualdade social se ponha novamente como princípio distribuição das oportunidades de participar?
- Como garantir um azeitado fluxo das informações necessárias para o debate público?
- Como aproveitar inteligentemente os meios de comunicação como a Internet? E como oferecer um banco de da-

dos sobre a Cidade à consulta da população?

- Seria possível redescobrir o bairro como espaço para a recriação do contrato social na Cidade?
- Como ampliar o compartilhamento na tomada de decisões públicas sem comprometer a eficiência da gestão?
- Como fazer com que a participação social na deliberação de prioridades de investimento se torne efetivo instrumento contra o clientelismo (em muitas experiências ditas participativas, o que houve foi uma modernização do clientelismo...)?
- Como alterar os parâmetros mentais de trabalho social dos funcionários públicos?

Enfim, como vemos, trata-se de invenção não apenas de mecanismos, mas de mecanismos numa nova referência política de Estado e de governo.

Paginas Blancas

# Reforma do Estado e desenvolvimento no Ceará: notas para o debate

Cláudio Ferreira Lima

## Conceitos básicos

Temos aqui notas para debater um tema de grande complexidade que é “Reforma de Estado e desenvolvimento econômico e social”.

A nossa visão da Reforma do Estado é a do economista que fez parte do chamado “Governo das Mudanças”, no Ceará, primeiro como presidente do IPLANCE, no governo Ciro Gomes (1991-1994), e, depois, como secretário do Planejamento, no 2º governo Tasso Jereissati (1995-1998). Antes, participara, desde 1979, das discussões no Centro Industrial do Ceará - CIC, que desembocaram na candidatura vitoriosa do jovem empresário Tasso Jereissati nas eleições de 1986.

Antes de começar, uma pergunta básica: como vemos o Estado, qual a concepção que temos dele? Adotamos o conceito de GUIMARÃES<sup>1</sup>, e o consideramos “mais que um **conjunto de instituições**, constituindo-se, além disso, em uma **rede de relações sociais de dominação**, apoiada naquelas, mas que contribui para a reprodução da estrutura de classes em uma sociedade”. Em suma: a um só tempo, “**pacto de dominação**” e “**aparelho institucional**”.

---

1: GUIMARÃES, Roberto P. **O leviatã encurralado: continuidade e mudança no papel do Estado na América Latina**. In: Planejamento e políticas públicas, n 4, dez/1990, 5-36).

E, como vemos a Reforma do Estado? De um lado, só há reforma de Estado se for para que ele se coloque cada vez mais a serviço de todos; mas, para isso, o povo tem de se incluir, tem de fazer parte do “pacto de poder”. Fora disso, é mera reforma do aparelho institucional. De outro lado, a reforma é um processo que ocorre ao longo do tempo, que promove mudanças no pacto de poder, e não apenas no aparelho institucional, de tal forma que o Estado vai tomando novas qualidades. Essas mudanças, por sua vez, podem ser abruptas, significando uma ruptura bem nítida no processo, como ocorrem no Brasil com a Revolução de 1930, com o golpe de 1964 e, mais recentemente, nos anos 1980, com a crise do Estado desenvolvimentista.

Que é desenvolvimento? Primeiro que tudo, tem de ser econômico e social, simultaneamente. Definimos desenvolvimento, na linha de Amartya Sen<sup>2</sup>, como a expansão da liberdade de escolha das pessoas nos *campos econômico e social*, sonhada na *campo cultural*, conquistada no *campo político* e apoiada no *campo do conhecimento*, sem prejudicar o *meio ambiente*.

Abrem-se, perspectivas, fazendo surgir valores, atitudes e comportamentos, que cristalizam novas formas de convívio entre as pessoas, e entres estas e a natureza, de modo a preservar o meio ambiente e elevar sempre a qualidade de vida da população.

No processo de desenvolvimento, há, portanto, uma reprodução do capital e uma reprodução social<sup>3</sup>, que andam juntas e cujo equilíbrio - ou desequilíbrio - entre ambas depende da dosagem dos investimentos estatais entre infra-estrutura do capital e infra-estrutura social. Só haverá, pois, desenvolvimento quando se conseguir o melhor equilíbrio possível entre os dois, que, por exemplo, tanto origine negócios quanto prepare as pessoas para tirarem proveito desses mesmos negócios. Quem promove esse equilíbrio - ou desequilíbrio - é quem detém o poder, o pacto de poder que tem as rédeas do Estado e que, em geral, vê a infra-estrutura social como secundária e compensatória.

Com base, então, nesses conceitos básicos, examinemos o caso específico do Ceará. Para isso, faz-se necessário situar o tema dentro do processo histórico cearense.

2 - Esse conceito foi apresentado pelo autor no CIC DEBATE: Fundamentos econômicos para um governo estadual, organizado pelo Centro Industrial do Ceará - CIC, dia 23.07.2002, em Fortaleza-CE.

3 - SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

## Reforma de Estado e desenvolvimento no Ceará

Vamos situar a questão na história e no contexto nacional, que enquadra as definições nos limites estaduais.

Primeiro que tudo, “Na verdade, a penetração ampla do Estado associada a fatores como partidos políticos regionais e oligárquicos, forte clientelismo rural, ausência de camadas médias organizadas politicamente acabaram por inviabilizar a institucionalização de formas de participação política e social oriundas da sociedade civil. Em consequência, enquanto nos países europeus em geral e nos Estados Unidos da América, em particular, o Estado sempre foi visto como uma projeção da sociedade civil – e isto fazia parte da ideologia liberal -, pois atuava como uma espécie de árbitro nos confrontos da cidadania burguesa, no Brasil sucedeu o inverso. Pode-se dizer até mesmo que, entre nós, a sociedade civil é que foi uma projeção do Estado”.<sup>4</sup>

Depois, só podemos falar em desenvolvimento – um processo intencional – quando o planejamento passa a ser prática de governo. E isso só ocorreu nos anos 1950. A partir desse momento, faz sentido tratar da reforma de Estado ligada ao desenvolvimento, como é nosso propósito aqui.

No âmbito nacional, o primeiro ensaio de planejamento econômico, no Brasil, foi o Plano SALTE (1949-1951), do governo Eurico Gaspar Dutra. Priorizava saúde, alimentação, transporte e energia. Não trouxe, porém, os resultados anunciados, e pouco alterou as condições do País.

O que mudou de fato, porém, o Brasil foi o Plano de Metas (1956-1960) do governo Juscelino Kubitschek. Numa conjuntura extremamente favorável do último pós-guerra mundial, com as idéias desenvolvimentistas da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL em plena ebulição<sup>5</sup>, era composto por uma meta-síntese (Brasília) e 30 metas em energia, transportes, alimentação, indústrias de base e a pedra de toque da industrialização (indústria automobilística, constru-

4: FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Constituição brasileira e modelo de Estado**: hibridismo ideológico e condicionantes históricas. [S.I.: s.n.], [2003?]. Xerografado. P.2.

5: Ver MEDEIROS, Fabiana Silva Fernandes. **A concepção de planejamento vigente na proposta de um Estado intervencionista**. [S.I.: s.n.], [2000?]. Xerografado.

ção naval, mecânica e de material elétrico pesado), que fizeram do Brasil uma potência industrial. Para executá-lo, concebeu-se um arranjo institucional que consistia na administração paralela de grupos de trabalho e grupos executivos. Operou-se, portanto, uma reforma administrativa e houve mais porosidade do Estado para a inclusão social.

No âmbito regional, para o sociólogo Chico de Oliveira, é quase consenso o fato de ser o DNOCS (1909) “a primeira manifestação do planejamento da atividade governamental para resolver os problemas da economia regional”.<sup>6</sup> Com o pacto de poder existente, porém, dominado pelas oligarquias, os investimentos do Órgão “não tiveram, sob nenhuma circunstância, o condão de transformar as condições da produção social do Nordeste algodoeiro-pecuário”.<sup>7</sup>

Ao DNOCS vêm juntar-se outros organismos regionais, urdindo uma teia que favorece o planejamento. Primeiro, o **Banco do Nordeste** – BNB, criado em 1952 e iniciando a sua atuação em 1954, passou a fornecer estudos básicos da economia, graças ao seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos – ETENE, crédito e, especialmente para o Ceará, onde é sediado, quadros técnicos para o governo.

Ao final de 1959, surgiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, concebida pelo economista Celso Furtado para liderar o planejamento regional. A SUDENE reunia seu Conselho Deliberativo, instância máxima de decisão, como o assento de todos os governadores do Nordeste, a expressão do poder regional.

A Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF (1948, 1ª assembléia de acionistas; 1955, começa a operar a usina Paulo Afonso I) foi fundamental para o desenvolvimento do Nordeste e, principalmente, para o do Ceará, como veremos adiante.

No Ceará, conforme Parsifal Barroso, “de 1889 a 1954, o tempo foi mais de conservação, que de mudança, e o povo cearense não logrou ser atendido no nível das suas necessidades (...)”<sup>8</sup>

Com o surgimento dessa rede de organismos regionais, criaram-se as condições para o planejamento estadual. Um “fato portador de futuro”

6: OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

7: OLIVEIRA, Francisco de. Op. cit., p. 46.

8: BARROSO, José Parsifal. **Uma história da política do Ceará; 1889-1954**. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1984, p. 167.

é, sem dúvida, a Universidade Federal do Ceará - UFC (1955). Graças aos seus quadros, juntamente com os do BNB, elaboraram-se estudos, que serviam de base para o I Plano de Metas Governamentais – I PLAMEG (1962-1966), peça seminal do planejamento estatal no Ceará.

A partir do I PLAMEG, para Virgílio Távora, “Governar o Ceará não mais se resumiria a demitir, nomear e transferir o funcionalismo... eu queria levantar o meu Estado e não apenas melhorar a minha biografia. Surgiu daí o PLAMEG.”<sup>9</sup>

Realizam-se mudanças institucionais para que o aparelho de Estado incorpore a atividade de planejamento. Instala-se o tripé clássico: o órgão técnico de planejamento – a Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural – SUDEC – a promotora de investimentos – a Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODEC – e o financiador das iniciativas de desenvolvimento – o Banco do Estado do Ceará – BEC.

Só mais adiante, em 1966, preencheu-se uma condição fundamental para o desenvolvimento cearense: a energia de Paulo Afonso (CHESF) chegou a Fortaleza, viabilizando a industrialização do Estado.

Dentro do processo de “substituição de importações”, com a economia brasileira fechada por barreiras fiscais, o País construiu seu mercado interno. O Ceará, contando, sobretudo, com os incentivos fiscais da SUDENE e os financiamentos do BNB, deu início à montagem de um parque industrial com empresários majoritariamente locais.

Enquanto isso, no plano federal, as “reformas de base” do trabalhismo, da esquerda e do populismo, reivindicadas no começo dos anos 1960, não vingaram; vencidas pelas forças mais conservadoras apoiadas pelos Estados Unidos, as quais promoveram a “modernização conservadora”, por meio de reformas nas áreas da previdência, saúde (unificação da previdência social), educação, mercado financeiro (Lei nº 4.595/64) e de capitais (Lei nº 4.728/67), fiscal (correção monetária) e tributária (concentração dos recursos na União), administrativa (Decreto-Lei 200) e fundiária (Estatuto da Terra).

---

9: Da entrevista ao jornalista Jorge Cartaxo, citado por CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. Virgílio, Aduino e César Cals: a política como arte da chefia. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria (organizadores); CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly ... [et al.]. **A era Jereissati: modernidade e mito**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002, p.19.

O sentido dessas reformas foi a estabilidade econômica para o crescimento apoiado na recuperação da capacidade de investimento do Estado. Tudo foi produto de uma aliança, no dizer de Roberto Campos, ministro do Planejamento do governo Castelo Branco (1964-1967), entre “militares disciplinados” e “tecnocratas bem-informados”.

Os governadores foram nomeados pelos presidentes militares. O poder e o planejamento centralizaram-se no Executivo federal. Enfraqueceram, pois, os Estados-membros da Federação, que passaram a contar com quase nenhuma margem de manobra.

A partir de 1978, jovens empresários cearenses passaram a discutir os grandes temas nacionais e regionais no Centro Industrial do Ceará-CIC. Tinham a assessoria de técnicos do Banco do Nordeste, do DNOCS, do Estado e de professores da UFC. Esse movimento, com a exaustão dos governos militares e a conseqüente redemocratização do País (1985), acabam por desaguar no processo político-partidário.

Era 1986, sopraram os ventos democratizantes. Com o apoio do presidente Sarney, que se encontrara no auge da popularidade, por causa do Plano Cruzado, num arco amplo de alianças, do centro para a esquerda, e “contra os coronéis” da política cearense, elegem o jovem empresário do CIC Tasso Jereissati.

Em 1987, iniciam o “Governo das Mudanças”, que buscam **austeridade fiscal**: ajuste das contas públicas, renegociação da dívida, extinção de órgãos, redução das despesas de custeio e de pessoal; **moralização do serviço público**: combate ao clientelismo, ética na área fazendária; e **modernização gerencial** - gerenciamento da seca, agentes de saúde e informatização da máquina arrecadadora. Tudo isso resulta no aumento dos investimentos públicos e privados e no crescimento econômico, privilegiando os setores industrial e de serviços (o setor agropecuário foi posto à margem) e, portanto, as áreas urbanas.

O Estado passa a ser percebido de forma diferente no resto do País. De exemplo de atraso passa a modelo de bom governo, e isso mexe positivamente com a auto-estima do cearense.

O aparelho institucional mudou. O pacto de poder, também, embora nem tanto. Houve o rompimento com a esquerda e com o Pró-Mudanças, movimento que mobilizava as forças progressistas do Estado para a

vitória de Tasso Jereissati e encarnava a consciência transformadora do projeto de mudanças.

Em 1988, o Congresso Constituinte promulgou a Constituição Cidadã, que, descentralizando os recursos, favoreceu os estados e os municípios e, em especial, a atividade de planejamento.

O 2º “Governo das Mudanças” encontrou a casa relativamente arrumada, procedeu pequenos ajustes na máquina administrativa. Conheceu quatro anos de superavit fiscal. Investiu na infra-estrutura econômica e social. E, com o apoio dos incentivos fiscais, atraiu investimentos, sob a abertura econômica e a guerra fiscal entre os estados.

Em relação ao governo anterior, retomou o diálogo com a sociedade civil por intermédio, entre outros interlocutores, do Pacto de Cooperação (1991), que reuniu as lideranças empresariais.<sup>10</sup>

Até então, porém, os “Governos das Mudanças” não haviam definido, com toda a clareza, um projeto para o Ceará. Isso somente ocorreu com o Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998<sup>11</sup> do segundo governo Tasso Jereissati (1995-1998), que teve cinco vetores:

- proteção do meio ambiente;
- reordenamento do espaço;
- capacitação da população;
- geração de emprego e desenvolvimento sustentável da economia;
- desenvolvimento da cultura, ciência, tecnologia e inovação.

Houve um dado novo nesse plano: um modelo da gestão pública integrada e participativa. Propõe-se, com isso, tornar o Estado mais poroso às demandas sociais e fazer, de fato, uma reforma de Estado, ampliando a base política do Projeto. Esse modelo da gestão pública é constituído por:

- coordenação-geral do governador e coordenação executiva dos secretários de Governo e de Planejamento;
- mediação governo-sociedade pelos conselhos de participação da

10: Ver REBOUÇAS, Osmundo, LIMA, Cláudio Ferreira, PAIVA, Flávio & MONTEIRO, João de Paula. **Gestão compartilhada: o pacto do Ceará**. Rio de Janeiro, Qualitymark Editora Ltda., 1994.

11: CEARÁ. 1995-1998 (Tasso Jereissati). **Ceará avançando nas mudanças: plano de desenvolvimento sustentável 1995-1998**. Fortaleza: SEPLAN, 1995. 140p.

sociedade, conselhos regionais (nas 20 regiões em que se divide o Estado) e conselhos de descentralização (nos municípios e nas comunidades do Projeto São José, de combate à pobreza, financiado pelo Banco Mundial);

- integração interna com os grupos de trabalhos interinstitucionais - GTIs, reunindo secretarias por afinidade de ações, com a presença sempre do Planejamento, Governo, Ciência e Tecnologia e Cultura.
- articulação externa: avaliação de oportunidades e ameaças e interlocução com segmentos públicos e privados fora do Estado, no País e no Exterior.

Esse segundo governo Tasso Jereissati – o terceiro “Governo das Mudanças” – foi de um cenário de “reforma de Estado” no âmbito federal. Sob a democracia e influenciada pelo neoliberalismo, essa reforma previu: a) **privatização e desregulamentação** (já em 1979, começou a desestatização); b) **reforma tributária**; c) **reforma da previdência**; d) **reforma administrativa** (flexibilização do regime de trabalho; do modelo da gestão burocrática tradicional para o gerencial, de resultados, com todos os órgãos alinhados dentro do novo Estado, indicadores de desempenho, aperfeiçoamento das capacidades gerencial e técnica; qualidade dos serviços públicos e participação dos cidadãos); e) **reforma do setor financeiro** (começou com a Emenda Constitucional que alterou o art. 192, para “fatiar” a reforma); f) **reforma do comércio exterior**; g) **reforma político-institucional e partidária**.

O sentido desta reforma, na essência, era o mesmo da anterior: estabilidade econômica para o crescimento, em que o pacto de poder era auvo de alterações sensíveis.

É já nesse cenário que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em conjunto com o Governo do Ceará, formulou, no início de 1996, uma proposta sob o título “Fortalecimiento de la Reforma del Estado de Ceará”.<sup>12</sup> Nela estão as grandes linhas do que seria uma reforma de Estado para o Ceará.

A proposta parte de um diagnóstico com os seguintes pontos principais:

- a melhoria da gestão não depende simplesmente da modernização do aparelho de Estado, mas sim da sua reforma (quer dizer, mexer com o pacto de poder);

- o Estado tem um peso excessivo e uma má qualidade do gasto público (excesso de gastos correntes, atividades que cabem melhor ao mercado), não privilegia o cidadão que paga impostos e financia os seus serviços; não se volta para os resultados, tornando-se impossível medir a eficiência e a eficácia de suas decisões e dos serviços que presta. É o Estado burocrático tradicional, que promove as atividades e os procedimentos com base em estruturas superdimensionadas, normalmente redundantes, de alto custo e pouca eficiência, onerando o erário.

O Estado deve ser promotor, regulador e negociador do desenvolvimento econômico e social, e produtor dos bens e serviços que somente ele pode realizar.

O novo modelo vai a resultados, medidos e transparentes para a sociedade. O Estado deve prestar um serviço de melhor qualidade com menor preço, da mesma forma que há de focalizar o gasto nas responsabilidades que só ele poderia realizar, em especial para a população mais necessitada. Tinha de haver um balanceamento quanto às necessidades de pessoal nos órgãos e entidades.

A palavra “fortalecimento”, para realçar a pretendida reforma do Estado do Ceará, era usada porque o PNUD admitia que o Plano de Desenvolvimento Sustentável com o seu modelo da gestão já dava um passo importante à frente.

Essa proposta, porém não teve acolhida no núcleo duro do poder, que se voltou, mais pragmaticamente, para o lado econômico.

A implantação do Plano Real, com a brutal queda da inflação, reduziu drasticamente o imposto inflacionário (ganhos com a aplicação da receita e postergação do pagamento das despesas), e levou o Governo a três anos de déficits: 1995, 1996 e 1997. O ano seguinte, 1998, só não foi por causa da privatização da Companhia de Eletricidade do Ceará - COELCE e a federalização do BEC.

Nesse quadro, o Estado entra no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal para 1997-2000 (13), que contemplam:

- consolidação e refinanciamento da dívida financeira do Estado junto à União;

---

12: ver ACHARD, Diego; COBAS, Eduardo. **Fortalecimiento de la reforma del Estado do Ceará**: documento de proyecto. [S.I.]: PNUD, 1996. 25 f. Xerografado.

- redução do estoque da dívida por meio de amortização extraordinária, até 30.11.1998, de no mínimo 20% da dívida renegociada, com recursos próprios;
- assunção formal das dívidas da COHAB, CEDAP, EPACE, CODECE e IOCE, em processo de liquidação;
- ajuste fiscal estrutural, para estabilizar relação dívida/PIB;
- em 1997, conesou a alienação parcial de ações da COELCE e da TELECEARÁ; privatizou a COELCE;
- tomou a decisão de privatizar o BEC, que é federalizado;
- reforma do Estado: aprofundar a reforma administrativa e programa de desestatização (privatização de empresas e municipalização/concessão dos serviços de saneamento básico);
- eficiência dos serviços prestados e minimização das transferências do tesouro estadual à administração direta;
- adequação dos níveis de investimentos em infra-estrutura a patamares compatíveis com a demanda;
- adequação das vinculações de receitas para dar maior flexibilidade orçamentária;
- aumento das taxas de contribuição à aposentadoria;
- esforço de arrecadação tributária;
- revisão do FDI.

Foram extintos 7 órgãos - quatro empresas públicas e sociedades de economia mista, duas fundações públicas e uma autarquia - e qualificada como organizações sociais cinco entidades sem fins de lucros nas áreas de saúde, cultura, tecnologia, agricultura irrigada e políticas públicas do trabalho. Instituíram-se o controle da terceirização e o novo modelo da gestão da tecnologia da informação. Criaram-se a Ouvidoria e o atendimento ao cidadão.

Como se nota, no fundo, foi modificado apenas o aparato burocrático. Foram feitas “enxugamentos” da “máquina”. O pacto de poder, porém, continuam praticamente inalterado. No fim das contas, os mesmos donos do poder buscaram aumentar a capacidade de investimento do Estado.

---

13: Ver Pesquisa Nacional “Reforma administrativa dos Estados – Balanço de algumas experiências”, apresentada no XLVII Fórum Nacional de Secretários de Administração – CONSAD, no Distrito Federal, em 5.12.2002.

Em 1999, o Relatório do Banco Mundial (1999)<sup>14</sup> afirmou com todas as letras: “Isoladamente, o crescimento industrial só conseguirá absorver um número insuficiente de pobres. É mais provável que uma estratégia que estimule igualmente o crescimento na indústria, em serviços tais como o turismo e na agricultura resulte numa redução mais ampla da pobreza”. Isso repercutiu profundamente no governo, que, no Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999-2002<sup>15</sup>, tentou corrigir rumos e adotou as seguintes opções estratégicas de governo:

- capacitação da população para o desenvolvimento;
- avanço no crescimento econômico;
- melhoria da qualidade de vida e
- convívio com o semi-árido.

Na década de 1990, cresceu a renúncia fiscal (isenção/diferimento): R\$ 300 milhões/ano; elevaram-se os gastos em infra-estrutura, aumentou o endividamento. Em 2002, juros e amortizações já consumiam R\$ 761,3 milhões. O ICMS caiu de 2000 para 2001 3,2% e de 2001 para 2002, 0,5%. Resultado: corte nos gastos (inclusive sociais) e aumento dos impostos (ICMS).

Será que o Ceará mudou para melhor com as reformas de Estado? Claro que avançou, mas não poderia ter avançado mais? Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2000, publicado pelo PNUD-IPEA<sup>16</sup>, o Ceará, considerados os 26 Estados e o Distrito Federal, está assim situado:

- 8ª população (7.444.000);
- 12º PIB (R\$ 20,8 bilhões);
- 23ª renda “per capita” (R\$ 2.794);
- 2ª maior desigualdade de renda: os 10% mais ricos ficam com 56,97% da renda – só superado por Alagoas, cujo percentual é de 58,36%;
- 5º no percentual de pessoas com 50% e mais da sua renda proveniente de transferências governamentais;

---

14: Ver BANCO MUNDIAL. **Redução da Pobreza, Crescimento Econômico e Equilíbrio Fiscal no Ceará**. Washington: Banco Mundial, 1999.

15: Ver CEARÁ. 1999-2002 (Tasso Jereissati). **Consolidando o novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável 1999-2002**. Fortaleza: SEPLAN, 1999. 125p.

16: Ver PNUD-IPEA. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Atualizado pelos dados do Censo de 2000, do IBGE.

- 23ª taxa de alfabetização (73,46%);
- 5º lugar no percentual de pessoas de 15 anos ou mais analfabetas;
- 23º em média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade;
- 5º lugar em pobreza (54,44%).

“Via prussiana”? “Revolução passiva”? “Revolução ‘pelo alto’”? “Pacto restrito e ‘pelo alto’”? “Modernização conservadora”? “Conciliação entre o arcaico e o moderno”? Maria da Conceição Tavares anota que<sup>17</sup> “Os sucessivos ‘modelos’ de desenvolvimento capitalista combinaram sempre o **atraso e a modernidade**, sob várias formas de inserção internacional dependente (com economia aberta ou fechada) e fizeram do capitalismo brasileiro um caso historicamente notável de dinamismo e escandalosa desigualdade econômica e social”.

Logo adiante, continua: “Os donos do poder não se limitaram, porém, a um patrimonialismo mais ou menos visível e um autoritarismo mais ou menos abrandado. Sempre foram exímios em fazer ‘projetos de futuro’ em que prometiam ora a ‘grandeza nacional’ ora o paraíso na terra às populações marginalizadas cuja única saída de sobrevivência tem sido, até hoje, uma extraordinária mobilidade espacial. A participação nos frutos da acumulação e do progresso técnico fica sempre adiada para as calendas: depois da estabilização (na retórica liberal), ou depois do crescimento (na retórica desenvolvimentista), ou mesmo depois da ‘democratização’ que segue os períodos abertamente autoritários e sempre resulta inconclusa”.

O ponto focal do atual governo é a inclusão social: desenvolver capacidades para aproveitar oportunidades, na visão de Amartya Sen.

O Plano tem os seguintes eixos de integração<sup>18</sup>:

- Ceará Empreendedor – desenvolvimento econômico;
- Ceará Vida Melhor – desenvolvimento social, cultura e meio ambiente;
- Ceará Integração – desenvolvimento local e regional;

17: Ver TAVARES, Maria da Conceição. *Da Falsa “Via Prussiana” à Falsa Via Liberal*. Artigo publicado na Folha de São Paulo de 22.09.1996.

18: Ver CEARÁ. 2003-2006 (Lúcio Alcântara). *Ceará Cidadania – crescimento com inclusão*: plano de governo 2003-2006. Fortaleza: SEPLAN, 2003. 171p.

- Ceará – Estado a Serviço do Cidadão – modelo da gestão: reestruturação e modernização institucional, acompanhamento e avaliação de metas e indicadores de inclusão social, gestão compartilhada, participação e controle social, descentralização e integração regional, mediação política e institucional, planejamento, finanças, controle e valorização do servidor.

Para tanto, alterou, mais uma vez, o aparato institucional, com a extinção de unidades – como foi o caso do Instituto de Planejamento do Ceará – IPLANCE – e a criação de órgãos – como as Secretarias de Controladoria, Desenvolvimento Local e Regional, Esporte e Juventude, Trabalho e Empreendedorismo.

O quadro internacional pós-Guerra Fria, que marcou o fim do bipolarismo e a busca de reordenamento das relações internacionais, é de um mundo em transição. O Brasil, acorrentado ao acordo com o FMI, até hoje não tem um projeto nacional hegemônico. Enquanto isso, o Ceará, imobilizado por uma crise financeira, acha-se de novo praticamente “quebrado”.

Voltando ao conceito de Estado como “pacto de dominação” e “aparelho institucional”, assim como à reforma de Estado como processo, que podemos concluir? O aparelho institucional mudou, mas o pacto de poder foi pouco alterado. Houve reforma administrativa (do aparelho institucional), e não uma reforma de Estado (do pacto de poder) para valer. O Estado não se acha ainda a serviço de todos.

## Concluindo

Como querer, porém, que os donos do poder mudem o poder? No máximo, tem-se conseguido neste País a “transição fraca”, conceito de lavra de COUTINHO<sup>19</sup>: “processo de transformação que amplia os espaços políticos e, ao mesmo tempo, conserva os elementos autoritários e excludentes do regime anterior”.

---

19: COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**: questões de princípio e contexto brasileiro. São Paulo: Cortez, 1992. Coleções Polêmicas do Nosso Tempo, n. 51.

Por que não seria factível burlar a “polícia de fronteira” que há nesta nossa Belíndia “para a formulação de uma política mais parecida com o nosso miscigenado rosto”, como quer CORDEIRO?<sup>20</sup>

De todo modo, não esperemos avanços sem que se amplie o pacto de poder. E tal será possível? O quadro mais geral do País está sob o governo Lula da Silva, e este porque eleito por alianças populares, tende a favorecer mais o otimismo de que o pessimismo.

É certo que, de acordo com SANTOS<sup>21</sup>, “O Estado fraco que emerge do Consenso de Washington, só é fraco ao nível das estratégias de hegemonia e confiança. Ao nível da estratégia de acumulação é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado a gerir e a legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global”; mas, conforme LEITÃO<sup>22</sup>, “A inteligência brasileira sabe que não são possíveis grandes correções da rota do navio-Estado comandado pelo capital global, mas alguns enfrentamentos são possíveis e necessários”.

---

20: (CORDEIRO, Celeste. **Democracia, conselhos e esfera pública no Brasil: uma análise dos CMDS no Ceará**. Fortaleza: jan/2001. Tese para concurso para professor titular da UECE).

21: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, [199-], [S.I.]: MARE, [199\_?]. Xerografado. P.3.

22: LEITÃO, Valton de Miranda. **Transição sem fim** [S.I.: s.n.], 2003. 1 f. Xerografado.

## Reforma do Estado e desenvolvimento econômico e social no Ceará: singularidade e contexto histórico

**Washington Luís de Sousa Bonfim**

Desde a segunda metade da década de 1980, o Ceará é motivo das atenções de analistas das cenas política e econômica do País. De um lado, a capacidade de derrotar um esquema oligárquico de poder que perdurara durante todo o período ditatorial, em contraste com o que aconteceu na maioria dos demais estados da Região. Por outro, a implantação de uma agenda de reforma do Estado, com recuperação de setores importantes da máquina pública e, ao mesmo tempo, uma política agressiva de atração de investimentos.

O resultado tem sido debatido à exaustão. O sucesso da experiência tem sido propalado e, também contestado, de maneira que os apoiadores e os críticos dividem-se em opiniões divergentes que execram ou elevam a visão do que têm sido esses governos, chamados “das mudanças”.

O propósito deste texto é fazer algumas anotações históricas sobre processos que considero importantes para interpretação da vida política e das transformações econômicas a que o Estado do Ceará foi submetido nas quase duas décadas que nos separam das eleições de 1986, quando o empresário Tasso Jereissati alcançou o governo estadual e deu início a um ciclo político longo e de repercussões duradouras nos cenários estadual, regional e federal.

Para abordar o tema, dividirei o texto em três seções, nas quais analisarei os seguintes pontos:<sup>1)</sup> o contexto de chegada dos “Governos das Mudanças” ao poder;<sup>2)</sup> algumas das características da agenda reformista destes governos, que chamei inovadora e o papel da reforma do Estado como princípio da agenda mudancista; 3) em seguida, discuto um caso empírico de reforma, por meio da análise das modificações ocorridas na Secretaria de Fazenda, entre os anos de 1987 e 2000.

Ao final, reflito sobre possíveis conclusões que podem ser retiradas deste contexto histórico, ressaltando as dificuldades relativas à evolução dos índices de crescimento econômico e a melhoria dos indicadores sociais.

## Os “Governos das Mudanças” e sua chegada ao poder

Inicialmente, cabe indagar sobre o que teria levado o empresariado cearense a uma atitude, sob muitos pontos de vista, diferenciada do núcleo mais poderoso do segmento no plano nacional. Organizados em torno de uma entidade ligada à Federação das Indústrias do Estado do Ceará, no início da 2ª fase de funcionamento do Centro Industrial do Ceará (CIC)<sup>1</sup>, a entidade, capitaneada pelos *juvens empresários*, mobilizou parte dos homens de negócio do Estado e ligou aos seus pares nacionalmente<sup>2</sup> nas demandas por abertura do regime. A diferença de trajetória vai reside no fato de que o grupo do CIC, diante das circunstâncias políticas particulares do Ceará, indicou o empresário Tasso

1: O CIC foi criado em 1919, em função de dois eventos principais, o primeiro ligado aos primórdios da industrialização do Ceará, o segundo como resposta à greve geral dos trabalhadores ocorrida no mesmo ano de sua criação. Depois de um longo período de inatividade, função da concorrência com outras entidades criadas, entre elas a Federação das Indústrias do Ceará (1950), que veio incorporar o Centro à sua estrutura administrativa, em 1978, quando tem início a 2ª fase, o Presidente da Federação decidiu entregar a um grupo de “juvens empresários” a direção da entidade, que passou então a ser presidida, no biênio 1978 – 1979, pelo Vice-Governador do Ceará, o empresário Beny Veras. Os demais presidentes da entidade até o ano de 1986 foram: Amarílio Macedo (1980 – 1982); Tasso Jereissati (1982 – 1983); Sérgio Machado (1984 – 1985); e Assis Machado (1986), que deixou a Presidência para assumir uma das secretarias de Estado do Ceará no ano de 1987. Além desses nomes que assumiram a Presidência da entidade antes da chegada ao Governo do Estado, um outro merece destaque, por participar do núcleo principal de empresários que levou à frente a instituição, sendo ele o Sr. Byron Queiroz. Ver a respeito: ABU-EL-HAJ, Jawdat. 1997; MARTIN, Isabela. 1993.

2: O momento em que os “juvens empresários” assumem a direção do CIC coincide com o lançamento do “Documento dos Oito”, publicado pelo jornal *Gazeta Mercantil*, assinado por oito dos maiores empresários do País, que reclamavam publicamente a volta da democracia e teciam críticas ao governo militar. Ver: CARDOSO, 1983; PAYNE, 1994; e, BOSCHI, 1979.

Jereissati para concorrer ao cargo de Governador do Estado em 1986, nas primeiras eleições para o governo após o retorno do multipartidarismo e da vigência do processo de transição.

Uma resposta convincente tem relações direta com a idéia de que as elites empresariais só são capazes de se engajar na ação coletiva em circunstâncias bastante específicas (PAYNE, 1994), que têm relação com ameaças aos seus investimentos e às perspectivas de negócios.

Neste sentido, a ação coletiva empresarial viria apenas em virtude da necessidade de defesa de seus investimentos, acontecendo nos momentos em que as ameaças se tornaram severas e impuseram riscos a grande parte da comunidade — quando as ações individuais não foram efetivas para a resolução dos problemas enfrentados e, portanto, *os custos da inação apresentam-se maiores do que os custos da ação coletiva*.

A situação política cearense do final da década de 1970 até a metade dos anos 80 sugeria a ação coletiva mobilizada pelo grupo do CIC, em especial sua entrada na disputa sucessória do Governo estadual. Como resultado das lutas pelo poder, estabelecidas entre as maiores lideranças políticas estaduais durante o período ditatorial, o clientelismo e a patronagem tornaram-se as principais moedas políticas no Estado, chegando a inviabilizar a administração pública no final do período administrativo de 1982 – 1986, quando o Ceará, encontrou-se virtualmente falido.

Os primeiros encaminhamentos desta situação acemaram na sucessão de 1982, quando uma crise em torno da indicação do nome do substituído do então governador só foi resolvida pela intervenção do Presidente da República, que construiu os fundamentos de um acordo político entre as forças concorrentes. O acordo especificou o nome de consenso entre as três lideranças, que procederam então à divisão dos cargos da administração pública em três partes iguais, cabendo portanto 33% das indicações a cada um dos líderes e a percentagem restante ao próprio governador escolhido. O resultado deste acordo foi que o governador eleito rompeu o pacto estabelecido, mudou de partido e tentou criar ele próprio seu grupo político.

Além disso, desde 1979, quando os militares começaram a desenvolver sua estratégia de transição à democracia, Fortaleza, a capital do Estado, bem como outras capitais brasileiras, começaram a viver momentos de intensa agitação popular. Em São Paulo, uma longa série de greves e pro-

testos de trabalhadores, que havia se iniciado no ano anterior, desafiava o regime e sua capacidade de enfrentar a insatisfação social. Empresários de São Paulo, seguidos pelos do Ceará, reclamavam sobre a política macroeconômica, o insulamento da burocracia e a ausência de canais para diálogo com o governo. Este clima político permitiu até 1984, quando as manifestações em torno das *diretas-já* ocorreram. Além disso, os movimentos sociais rurais e urbanos ajudaram a criar uma atmosfera de protesto e levante social contra os militares e os governos estaduais. Assim, em 1985, nas eleições à Prefeitura de Fortaleza, o Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu a ex-deputada estadual, Maria Luíza Fontenelle, mostrando de maneira explícita não apenas os níveis de descontentamento vividos na mais importante cidade do Estado (BONFIM, 1998), bem como a necessidade de que o empresariado, consciente da situação vivida no Ceará e no país, agisse em defesa de seus interesses.

Como se nota a partir da memória desses eventos, pode-se refletir que o fato de no Ceará, parte do empresariado foi instada a tomar uma posição de vanguarda diante dos acontecimentos, em razão, por um lado, do relativo grau de deterioração da capacidade de intervenção estatal e, por outro, dos níveis de descontentamento vividos por aquela sociedade, expressos com nitidez na eleição de uma candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) à Prefeitura da Capital.

É também correto e necessário afirmar que esta postura de parte da burguesia cearense não era unânime, as críticas que desferia ao regime, o apoio que veio a dar ao movimento “pró-Tancredo” e as manifestações de desgosto com o Estado de coisas vigente na política estadual apareciam inúmeras vezes como alvo de críticas dos segmentos mais tradicionais do empresariado cearense, vinculados à estrutura corporativa montada por intermédio da Federação das Indústrias<sup>3</sup>. Parece, todavia, também correto dizer que o discurso agressivo dos *juvems empresários* teve enorme repercussão estadual, consolidando as chances de vitória eleitoral concretizadas em 1986.

É possível então inferir dessa discussão que os *Governos das Mudanças* surgiram em um contexto em que a legitimidade das forças políticas

---

3: É digno de nota o fato de que os membros do CIC, apesar de o desejarem, até chegarem ao Governo do Estado, jamais tiveram condições políticas de concorrer à Presidência da FIEC, que viam como um organismo tradicional, ligado ao atraso da *política dos coronéis*.

então no poder já se encontrava em estado de profundo desgaste, decorrente das várias dissensões internas que, em 1982, obrigaram o Executivo federal a intervir na discussão do nome do candidato a governador das forças do PDS.

Além disso, o aspecto de competência governamental havia se deteriorado fortemente, com a situação fiscal do Estado começando a entrar em zona de perigo, aproximando-se de uma situação de insolvência do Tesouro. Nesse contexto, a influência do empresariado sobre os destinos governamentais, embora desse mostras de não declinar — até porque seria um deles o indicado pelo então Governador à sua sucessão em 1986 — parecia tornar-se inútil em função do nível de desgaste administrativo que acompanhava as ações do poder público estadual. Assim, na ausência de outras forças políticas que pudessem tomar para si a responsabilidade de modificar o quadro de desequilíbrio político e econômico em que se encontrava o Ceará da primeira metade dos anos 1980, foi o empresariado jovem, radicado no CIC, o ator político da mudança. Como mostra Lemenhe (1995), analisando a vitória eleitoral de Jereissati, o poder dos *coronéis* ruiu em virtude de vários fatores, entre eles:

“Existência pessoal definida num tempo e num espaço referenciados segundo valores da sociedade agrária, reprodução política sustentada por práticas clientelísticas e respaldada por um Estado autoritário, patrimonialismo sobrepujando a competição capitalista na constituição da fortuna de uma família, em síntese, o *tradicionalismo* que permeia as várias dimensões da vida desses sujeitos constrange a percepção de problemáticas postas por um novo contexto” (LEMENHE, 1995, p.233, ênfase da autora).

No novo contexto, encontravam-se a modernidade e as reformas que levassem ao caminho de uma administração pública capaz de implementar projetos e criar condições infra-estruturais para que o desenvolvimento do capitalismo no Ceará continuasse avançando. Os beneficiários econômicos do regime militar e do planejamento estatal para o Nordeste encontravam as portas fechadas para suas demandas no ambiente *tradicionalista* do

domínio oligárquico dos *coronéis*. Os custos da inação tornavam-se a cada dia maiores e a ação coletiva apresentava-se como a alternativa.

Outro fator importante, para decisão de participar da política situada como um fator crucial na identificação do contexto em que surgem os “Governos das Mudanças” é relativo aos efeitos da política e planejamento levados a cabo pela SUDENE na construção das condições que marcaram o que aqui chamamos de *singularidade* cearense.

O processo de modernização da Região Nordeste a partir dos anos 1960, sobretudo vinculado à ação da SUDENE e sua política de incentivos fiscais, redundou nas seguintes conseqüências:

- 1 a economia regional cresceu de modo semelhante à economia nacional e, em alguns períodos, verificou-se maior crescimento regional que nacional;
- 2 o crescimento econômico verificado permitiu um paulatino movimento de integração da economia regional à economia nacional, sendo que esse processo foi orientado de modo vigoroso pela utilização de recursos públicos como capital financiador das atividades produtivas, privadas ou públicas, na Região;
- 3 houve crescimento do setor industrial nordestino, em ritmo médio de 4,6% durante o período que foi de 1970 a 1993;
- 4 ao lado do crescimento industrial, o setor agropecuário enfrentou fortes dificuldades e só foi capaz de crescer a um ritmo médio, no mesmo período, de 2% ao ano, registrando forte instabilidade nas taxas verificadas;
- 5 como o setor industrial, o de serviços cresceu vigorosamente;
- 6 os dados de crescimento e integração econômica da Região apontam para um esvaziamento da questão “regional” nordestina, como uma dimensão isolada da vida econômica nacional;
- 7 o crescimento econômico verificado na Região foi heterogêneo, com taxas bastante diferenciadas entre os estados que a compõem;
- 8 houve persistência do padrão de concentração da atividade econômica nas regiões metropolitanas do Nordeste, especialmente, Fortaleza, Recife e Salvador;
- 9 houve crescimento expressivo da economia agrícola irrigada na região, embora sua participação ainda seja muito reduzida em termos de produto regional;

10 a expansão da economia agrícola das regiões irrigadas foi acompanhada por forte retração econômica da região do semi-árido nordestino, que passou a ter sua atividade econômica vinculada aos repasses de recursos do Estado, em especial do Governo federal, via previdência social;

11 analiticamente, o Estado aparece como o definidor, em última instância, das características fundamentais das sub-regiões nordestinas após o processo de modernização, pois essas foram fortemente induzidas por sua ação, seja diretamente, por meio da atuação das empresas estatais, seja por meio dos critérios de concessão de incentivos e recursos ao desenvolvimento da atividade privada no Nordeste do Brasil.

Os dois pontos mais importantes a ressaltar a partir desse conjunto de conclusões sobre a dinâmica do desenvolvimento nordestino nas últimas décadas têm relação com a participação dos fundos públicos (OLIVEIRA, 1990) no desenvolvimento da Região, bem como a idéia de que a *questão Nordeste* perdeu significado econômico, graças à integração de sua economia aos movimentos verificados nas demais regiões do País.

Assim, deve-se observar inicialmente que a estratégia econômica implantada durante os anos de ditadura militar, com a atuação da SUDENE, logrou êxito no sentido de aprofundar a modernização econômica da Região, utilizando-se para isso de políticas de caráter fortemente intervencionista que lhe mudaram a face, tornando-a não apenas integrada ao restante da economia brasileira, como capaz de ensejar um certo dinamismo econômico próprio, responsável às vezes por desempenhos positivos em períodos de instabilidade e crise na economia nacional<sup>4</sup>.

Parece consensual, porém, o fato de que esta integração econômica não homogeneizou as estruturas produtivas das diversas regiões do país, fator básico da persistência das diferenciações ainda bastante significativas, que, no caso nordestino, se de um lado, ajudam a região a melhor enfrentar os períodos de desaceleração nacional da economia, por outro, têm efeitos negativos sobre a economia nordestina, sobretudo no que diz respeito à penetração da indús-

---

4: Há uma enorme quantidade de trabalhos sobre as conseqüências da intervenção do Estado na economia nordestina, cito apenas três dos mais importantes e significativos, embora não tão recentes: CARVALHO, Inaiá, 1987; NETO, Leonardo Guimarães, 1989; ARAÚJO, Tânia Bacelar de,

tria na região, ainda menor (30%) do que a média nacional (34%) e às características e importância das atividades agropecuárias, que respondem por 20% do total da produção nacional (Araújo, 1997, p. 10).

Outra questão relevante corresponde à integração do território e tem relação com o esvaziamento da *questão nordeste*. Como vimos acima, a região hoje está integrada economicamente ao país e, muito embora este processo possa de alguma maneira destacar caracteres de heterogeneidade em face às demais regiões, o ponto que a literatura tem colocado remete à perspectiva de que a solução dos problemas econômicos nordestinos passa, necessariamente, pela resolução de problemas mais gerais de nossa economia. Nas palavras de Oliveira,

“A rápida expansão econômica destruiu todos os mitos e todas as saídas fáceis, muitas das quais repousaram, na maior parte dos casos, sobre a própria tragédia dos que migravam, ao custo de poderosos processos de desenraizamento, perdas pessoais, angústia da grande cidade, discriminação antibaiana, guetos nordestinos. Um rico processo social deu a volta por cima, de tal modo que dos guetos nordestinos do ABC paulista saiu o mais importante movimento sindical e político do Brasil nos últimos quarenta anos. O réquiem da velha questão nordestina tocou para todos, executantes, maestro, ouvintes. Sem forçar os termos, *o novo é a “questão brasileira”* (Oliveira, 1990, p. 92, ênfase acrescentada).

Contudo, se o novo, em economia, *é a questão brasileira*, na política a *questão nordeste* parece ainda restar viva e capaz de mobilizar apoios e discussões (Bursztyn, 1984; Castro, 1991 e 1992). Seguindo ainda a interpretação de Oliveira (1990), o aspecto mais destacado da modernização econômica da região foi sua incapacidade de gerar frutos políticos claros e inequívocos, no que tange à questão que poderíamos chamar de “circulação das elites”. Segundo aquele autor, o Estado autoritário foi responsável pela incorporação dos novos interesses econômicos, surgidos a partir da criação dos mecanismos institucionais que viabilizaram o

desenvolvimento da região. Contudo, foi suprimida a possibilidade de que tais interesses fossem capazes de criar alteridades sociais e de que estas se transformassem em alteridades políticas.

Há, contudo, um ponto que Oliveira deixa intocado e que tem profunda conexão com o que estamos chamando *singularidade* cearense. Segundo Araújo (1995),

“No Ceará... pesquisa recente da SUDENE-BNB revela que na montagem do novo pólo têxtil e de confecções há uma *forte articulação entre os capitais locais e os capitais de fora*, que se dirigem a Fortaleza na esteira dos benefícios fiscais e financeiros federais. *Esse fato se confirma pelos dados da participação de capitalistas locais com 88% do capital integralizado pelos acionistas portadores de ações ordinárias nas empresas financiadas pela SUDENE*. Esse percentual é inferior a 34% nos casos de Pernambuco e da Bahia, onde portanto predomina largamente capital extra-regional. Nesses estados, a articulação entre capitalistas locais e extra-regionais é bem menor; e, por isso, *Pernambuco e Bahia recebem, majoritariamente, filiais de empresas de outras regiões ou países, comandadas de fora*” (Araújo, 1995, p. 139, ênfase acrescentada).

Neste sentido, a citação marca de maneira bastante explícita o ponto que estaria na origem da trajetória empresarial que irá dar criação aos *Governos das Mudanças*. O caráter autóctone do crescimento econômico do Ceará e esta articulação com capitais de fora, sob a direção dos capitais locais, parecem ter gerado as condições de surgimento de um movimento empresarial preocupado com os destinos econômicos estaduais, ligado sobretudo à perspectiva de seus próprios interesses materiais.

Diferentemente do que aconteceu na Bahia e em Pernambuco, o empresário cearense assumiu a vanguarda do desenvolvimento econômico estadual, estando por isso umbilicalmente ligado às questões que, partidas das concepções e do modo de implementação das políticas públicas, pudessem ter rebatimento em seus interesses mais imediatos.

Assim, vemos que numa circunstância de grande comprometimento dos interesses empresariais com os destinos da economia local, as condições para o desencadeamento da ação coletiva foram paulatinamente sendo criadas, à medida que o Estado perdia capacidade de dar respostas aos interesses de uma elite burguesa local, que irá, por suas próprias mãos, fazer a sua “revolução” no Ceará.

Sendo assim, a *singularidade* cearense, entendida como a oportunidade de um Estado periférico e dependente no contexto da federação brasileira, de implantar e assumir, *avant la lettre*, um programa de modernidade como prescrito por Merquior (1990), aparece bem descrita nas palavras de Werneck Vianna, a pretexto de analisar a circunstância mais geral da transição democrática brasileira:

“... o moderno burguês rompe com seu passado, cuja marca foi a de se aproveitar da política, da violência política e da subordinação do *atraso* como alavancas para sua realização como classe... A racionalidade do cálculo burguês se torna, enfim, a sua verdadeira natureza, investindo num audacioso movimento hegemônico, na conversão de outras classes e grupos sociais aos seus valores” (Werneck Vianna, 1989, p. 11).

## A agenda de Reformas

É na análise das eleições e do funcionamento da democracia no Estado do Ceará no período de 1979 a 1998 que iremos nos defrontar com os principais aspectos que distinguem os *Governos das Mudanças*, nos termos do que estamos aqui chamando de agenda reformista.

A ascensão dos *jovens empresários* ao poder político estadual nas eleições de 1986 representou um momento de ruptura com várias tradições da política local e, de certa forma, regional, posto que antecipou movimentos mais tarde adotados por outros líderes políticos, como Antônio Carlos Magalhães, do PFL baiano, que na década de 1990 patrocinou ampla modernização da máquina estatal naquele Estado, apesar de exercer o poder “à moda antiga”.

Como vimos na sessão anterior, no Ceará tratava-se de um grupo empresarial com raízes e interesses radicados no próprio estado, surgido na esteira do processo de modernização econômica promovido pela Sudene e, àquela altura, ameaçado pelo estado de desequilíbrio das finanças estaduais e pela presença de uma Prefeita de Fortaleza, capital e mais importante cidade cearense.

Sendo assim, ao invés de agirem por intermédio dos chamados *anéis burocráticos*, ou por outros mecanismos de pressão e ligação com a classe política local, promovem o rompimento com a classe política mais tradicional do Estado, aliam-se aos comunistas e vão disputar o Governo do Estado com os *coronéis*.

A segunda tradição política negada dizia respeito ao que mais tarde veio se apresentar como o cumprimento de uma promessa de campanha. O discurso político que elegeu o empresário Tasso Jereissati governador do Ceará, entre outros aspectos, ressaltava a necessidade de moralizar a política, dela afastando os personagens vinculados às práticas clientelistas e fisiológicas que, na visão do futuro governador, impediam o desenvolvimento estadual.

A terceira, e talvez a mais importante, tradição rompida com os *Governos das Mudanças* diz respeito à subordinação da política aos objetivos de mercado, de expansão dos negócios privados estaduais, na busca de índices satisfatórios de crescimento econômico e de alternativas ao desenvolvimento estadual. Neste sentido específico, adiantou-se no Ceará uma tendência que viria a ser importante no cenário nacional pós-1995, quando a elite paulista animada pelo PSDB e Fernando Henrique Cardoso consolidam o processo de destruição da herança varguista ainda viva no estado brasileiro.

Não seria o caso de afirmar, como hoje se costuma, que os empresários possuíam um projeto claro no sentido de desenvolver o Ceará. É essencial dizer que tal projeto, se existe nos dias de hoje, foi concebido paulatinamente, à medida que os anos e os eventos políticos foram se delineando no horizonte. Contudo, sua existência, na forma do programa de obras estruturantes e dos mecanismos de incentivo fiscal concedidos pelo governo do Estado, é obra de uma orientação política maior que foi trazida para dentro do aparelho estatal cearense ainda em 1987 e que representa o que estou aqui denominando a singularidade cearense.

Nestes aspectos reside a antecipação de uma agenda de modernização do *hinterland* brasileiro, não mais pela via do Estado, mas pelo mercado, da expansão da indústria, dos serviços e da atração de capitais privados para ajudar o desenvolvimento regional. Se tal visão desconhece a idéia da não intervenção estatal, por outro lado a interpreta no sentido de favorecer um processo de inclusão econômica e social realizado pelo patrocínio do mercado. O *ator* cearense, senhor dos *factos*, manobra a política a seu favor e dela se utiliza na caminhada rumo universalização de seus valores e interesses.

Quatro pontos principais poderiam compor este quadro de mudanças *avant la lettre*, como fizemos questão de chamá-lo. Inicialmente, trata-se de compreender como aconteceu o processo de centralização do poder político estadual que viabilizou a tomada de decisões importantes longe da interferência de interesses político-patrimoniais. Na constituição de seus secretariados, os governadores Tasso Jereissati e Ciro Gomes, embora tenham abrigado lideranças políticas que deram apoio e suporte às suas candidaturas, preferiram compor o núcleo central do poder governamental com pessoas intimamente ligadas ao ideário patrocinado pelo Centro Industrial do Ceará (CIC).

Dessa maneira, estabeleceu-se um núcleo forte e centralizado de decisão, dirigido pela Secretaria de Governo, que passou a exercer o papel de filtro político das demandas advindas dos vários setores sociais cearenses. Os *Governos das Mudanças* recorreram a uma prática brasileira antiga, mas eficaz, de isolar setores-chave da burocracia estatal das pressões políticas clientelistas, por via do seu *insulamento*.

O segundo aspecto importante desta agenda reformista diz respeito à orientação técnica que foi dada ao Governo cearense a partir de 1987. As evidências da literatura anotam que sobretudo nos governos Ciro Gomes e no segundo mandato de Jereissati, iremos perceber que a ênfase de composição do secretariado obedece a uma lógica técnica bastante pronunciada, sobretudo em áreas sensíveis e definidoras das políticas de desenvolvimento econômico.

Não se trata é, verdade, de uma inovação, pois, no País, outros governos e lideranças nacionais se utilizaram da mesma estratégia, ou seja, administrar a política e a economia segundo critérios diversos; para uma, orientação técnica e insulamento burocrático; às outras, política

tradicional, clientelismo e patrimonialismo (NUNES, 1997; GEDDES, 1994; Sola, 1998) mas é importante identificar que mudanças propiciadoras do reforço do padrão técnico de decisão governamental foram estendidas para áreas anteriormente destinadas quase que exclusivamente ao patronato, como é o caso da Secretaria de Educação.

Um terceiro aspecto a ressaltar é concernente à realidade da renovação da elite política cearense, sobretudo a partir de 1990. Houve uma importante renovação das elites parlamentares cearenses nas últimas décadas, sendo que o movimento foi mais intenso e duradouro na Câmara Federal, que verificou índices de renovação maiores do que os de Pernambuco e da Bahia e, em muitos anos, também superiores às médias nacional e nordestina.

Quanto à Assembléia Legislativa, o primeiro momento de renovação ocorreu nas eleições de 1990, quando cerca de 76% da sua composição anterior ou não concorreu ou desistiu de reeleger-se ao cargo. Em termos das elites políticas cearenses, o advento dos *Governos das Mudanças* possibilitou o fechamento do ciclo político útil de um grande número de antigos líderes, substituídos por outros quadros parlamentares<sup>5</sup>.

Em contraposição, no entanto, a esta idéia de agenda reformista *avant la lettre*, posso conjecturar que até o ano de 2000, a alta renovação verificada na Câmara Federal correspondeu a um efeito da centralização do poder político estadual e também, da característica personalista de exercício do poder no Ceará, especialmente em torno de suas duas figuras exponenciais: Ciro Gomes e Tasso Jereissati.

Este fenômeno tem impedido, até de maneira paradoxal, a renovação mais ampla das lideranças políticas principais do Estado, estando todas as demais como que satelitizadas em torno da expressão e desempenho daqueles dois nomes mais destacados. Uma evidência explícita deste fato aconteceu nas eleições de 2002, quando o ex-governador Jereissati elegeu-se facilmente para uma das vagas em disputa para o Senado Federal e o seu candidato, Lúcio Alcântara, teve enormes dificuldades para vencer o pleito para o Governo estadual.

---

5: Cabe, porém, questionar se à renovação de nomes, famílias ou parentelas no contexto político cearense correspondeu a ascensão de quadros novos, totalmente desvinculados do *status quo*. Para essa resposta, apenas uma análise da trajetória familiar dos deputados poderia indicar evidências seguras sobre a verdadeira renovação.

Assim, a idéia de “satelitização” política em torno das figuras dos governadores das mudanças abre espaço para que posso comentar sobre uma quarta e última questão. Trata-se da mudança de eixo da política estadual e das suas referências partidárias. É nítida a prevalência de dois grandes partidos majoritários, o PSDB, o maior e mais forte deles, e o PMDB, principal força de oposição que tenta atrair a todo o custo o apoio e os votos dos setores insatisfeitos da arena política estadual<sup>6</sup>.

O detalhe importante a esse respeito tem relação com o enfraquecimento definitivo dos partidos mais conservadores, como o PFL e o PPB, embora esse último venha recorrendo a alianças com o PSDB para garantir uma representação parlamentar mínima, ou seja, o sistema partidário cearense deslocou-se fortemente para o centro político, que passou a concentrar as lideranças políticas mais expressivas do Estado. Novamente, o Ceará antecipou eventos nacionais, que se foram consolidando ao longo da década de 1990 e que, com as eleições presidenciais de 2002, parecem agora mais claros.

## **Reforma do Estado e ajuste fiscal, o caso Sefaz (1987/2000)**

Como apresentei até aqui, os *Governos das Mudanças* representei importante mudança de ênfase na administração pública no contexto nordestino. Dados econômicos produzidos por órgãos nacionais, como a SUDENE e o IBGE, bem como análises realizadas por organismos de ajuda internacional, como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sempre apontam para o sucesso econômico da trajetória política iniciada em 1987, sobretudo quando se leva em consideração o desempenho da economia cearense nos anos 1990 e, mais fundamentalmente, ao se observava o conjunto de investimentos que aportaram ao Estado nesses anos

---

6: Mais recentemente, nas eleições de 2002, o PT, mas com desempenho eleitoral bastante expressivo, perdendo as eleições para o Governo por uma margem mínima de votos, em segundo turno. É necessário, porém, identificar como o partido se comportará em eleições vindouras, como a de prefeitos, em 2004 e de governador, em 2006.

Neste sentido, foi significativa a contribuição do ajuste fiscal promovido logo no início daqueles governos e o empenho dessas administrações em trazer as contas públicas estaduais em equilíbrio<sup>7</sup>, como modo principal de possibilitar a retomada dos investimentos em infra-estrutura e de compor parcerias com organismos multilaterais, no sentido de viabilizar investimentos outros que vêm acelerando as perspectivas do desenvolvimento do Ceará.

Com breve descrição das bases em que se verificou uma proposta inicial de ajuste fiscal, vejo reforçada minha hipótese quanto à singularidade do caso cearense no contexto federativo brasileiro. Como se verá, o esforço de ajuste e equilíbrio fiscal foi recorrente, o que importa dizer que, desde o final da década de 1980 até o final da década de 1990, o Ceará possuiu suas contas em relativo equilíbrio e, apesar da situação fiscal haver se deteriorado em função do Plano Real, quando comparado a outros da mesma Região e aos demais estados brasileiros, o Ceará parece ainda levar alguma vantagem neste aspecto específico.

Enfatzo, assim, o Nordeste, segundo a literatura do período (ABRUCIO & COSTA, 1998; VERGOLINO & MONTEIRO NETO, 1998; VASCONCELOS, 1999; VASCONCELOS *at alie*, 1999), apenas a Bahia seguiu os mesmos passos, muito embora seu processo de ajuste tenha sido iniciado apenas em 1990.

Assim, quando se analisa do processo de ajuste fiscal, tanto o ponto de vista da execução orçamentária propriamente dita, quanto das mudanças realizadas junto ao órgão arrecadador estadual, pode-se dar ênfase à compreensão do esforço empreendido pelo Ceará no sentido de mudar a orientação mais geral de integração do Estado à economia nacional<sup>8</sup>.

Tal esforço é parte de uma ação mais abrangente que buscou articular vários aspectos do que se chama desenvolvimento sustentável, situação em que se procura concomitantemente, atrair o investimento privado, realocará-lo no espaço territorial do Estado, criar as condições de infra-estrutura para facilitar a atração desse tipo de investimento, por uma da ação estatal no levantamento de recursos de poupança externa capazes de

---

7: Devo ressaltar que esta situação de equilíbrio fiscal tornou-se cada dia pior nos anos 2000, em face de uma série de fatores, como as diversas crises da economia nacional no período e também, em razão da política, juros praticada pelo Banco Central.

8: Realizei esta análise em minha tese de doutoramento pelo IUPERJ, *Qual Mudança? Os Empresários e a Americanização do Ceará*, defendida em novembro de 1999.

viabilizar os projetos estruturantes da economia estadual e, finalmente, criar condições para que, no longo prazo, a incorporação da população se dê pela via do mercado, do emprego produtivo e da expansão das oportunidades de negócio em uma economia dotada de recursos capazes de garantir o seu dinamismo endógeno.

Adicionalmente à constatação do sucesso na tarefa de dar o mínimo de equilíbrio às contas públicas cearenses, é possível frisar duas outras observações que podem ser apreendidas da experiência de ajuste fiscal no Ceará.

Em primeiro lugar, as mudanças na estrutura e funcionamento da SEFAZ – CE concorreram de maneira positiva para a obtenção do ajuste. Os processos de informatização, reestruturação administrativa e as modificações na legislação, com a utilização de recursos como a antecipação e substituição tributárias, provocaram efeitos positivos sobre o comportamento da arrecadação.

De outro lado, e muito mais relevante, foi a possibilidade de detectar dois fenômenos bastante específicos que concorreram, também positivamente, para esse desempenho positivo das contas públicas cearenses. Entre os anos de 1987 e 1998, a SEFAZ – CE passou por um processo de *insulamento burocrático*, caracterizado pelo afastamento do corpo burocrático do órgão do convívio com pressões políticas clientelistas e fisiológicas identificadas como características comuns da vida institucional da Secretaria no período anterior a 1987.

Além disso, tal processo de insulamento deu oportunidade, juntamente com outros aspectos, à criação de um *senso de missão*, que poderia ser definido como a disponibilidade e disposição dos funcionários do órgão de participarem do esforço mudancista realizado pelo Governo do Estado, por quanto se reconheceram como elementos fundamentais do processo à medida que o dirigiam e eram parte fundamental do sucesso e notoriedade ganhos não só pelos *Governos das mudanças* como um todo, mas pela própria SEFAZ – CE.

Entre os principais fatores da constituição do que estou chamando *senso de missão*, podemos destacar: a continuidade administrativa que se verificou durante o período; a experiência e excelência técnica dos quadros que ocuparam o comando da SEFAZ – CE; a visibilidade regional e estadual ganha pelas modificações, sobretudo tecnológicas implantadas, no processo de fiscalização e administração das despesas do Tesouro esta-

dual; e, finalmente, a ativa participação, talvez eu pudesse dizer paternidade, do pessoal da própria Secretaria na elaboração, desenvolvimento e execução das mudanças levadas a efeito.

Dois pontos adicionais são dignos de nota. O primeiro diz respeito ao que estou considerando aqui como mudança no modelo da gestão pública. Grande parte da literatura sobre a relação Estado e sociedade no Brasil enfatiza as características de dependência, autoritarismo e clientelismo como definidoras do relacionamento entre atores políticos e sociais no País. Neste sentido, as políticas públicas trazem parte dessa marca perversa tanto em sua concepção, quanto no que diz respeito à sua execução pelos diversos órgãos do Estado (ABRANCHES, 1989; DRAIBE, 1989; SANTOS, 1994). O ponto sobre a gestão que trago aqui não põe em evidência tais características, até porque a sua falta nos impede de afirmar com objetividade algo sobre a redução ou não do clientelismo na política cearense nos últimos anos.

Parece, contudo, correto afirmar, que o ajuste fiscal cearense não se tratou, enquanto persistiu, apenas de um caso de boa gestão de velhas coisas. Ao contrário, o investimento em tecnologia, em capacitação do pessoal e a colocação de critérios de competência na assunção de cargos de direção e assessoramento na estrutura da SEFAZ - CE indicam um processo de renovação no modo de gerir as contas públicas estaduais, não apenas exportada para outras secretarias cearenses, como para outras secretarias de fazenda nacionais.

O segundo aspecto adicional que merece relevo tem relação com a centralidade do ajuste fiscal durante este período, para a situação que o Ceará desfrutou em termos de crescimento econômico e perspectivas de investimento. De início, os efeitos indiretos do ajuste possibilitaram o retorno de empréstimos e financiamentos externos, nacionais e internacionais, com vistas às obras de infra-estrutura essenciais para o Estado (VASCONCELOS, 1999).

Mais diretamente, o ajuste permitiu que se criasse um clima positivo à atração do investimento privado para o Estado. Isto trouxe duas conseqüências principais. A primeira diz respeito ao novo *mix* de capitais que aportou ao Estado para investimento industrial, contrariando a tendência de predomínio do capital local, que de resto, deu origem à mobilização política do empresariado local no final dos anos 1970 e

primeira metade dos 1980. De outro lado, “esses novos investimentos não foram atraídos exclusivamente pelos incentivos fiscais da SUDENE, mas por incentivos financeiros e fiscais do próprio estado, além de outros fatores endógenos, tais como a dinâmica econômica, a credibilidade e as políticas industrial e de investimento do governo estadual” (VASCONCELOS, 1999, 12).

Finalmente, é possível contabilizar quatro outros ingredientes do sucesso do ajuste fiscal cearense durante o período: a conjuntura de mudança no pacto federativo brasileiro, com forte descentralização dos recursos que até então estavam concentrados em poder da União; o papel da inflação como elemento estabilizador de despesas fundamentais do Tesouro estadual, sobretudo aquelas relativas ao pagamento de pessoal; as três renegociações da dívida pública estadual, durante os dez anos em análise; e, por último, a própria performance do fisco estadual, cujas modificações em estrutura e funcionamento foram importantes para o ajustamento.

## Comentários finais

O primeiro comentário a fazer é relativo ao fato de que o Ceará adiantou a agenda modernizadora do País ainda na década 1980. O acerto de contas nacionais com o seu passado de modernização conservadora e, principalmente, com a herança deixada pelo modelo de Vargas, consolidou-se apenas com os governos Fernando Henrique, iniciados em 1995. No Ceará, a agenda foi implantada muito anteriormente, envolvendo os pontos cruciais do desenvolvimento econômico patrocinados pelos capitais privados, a reforma do Estado e o ajuste das contas públicas, que mais tarde se tornaram peças-chave do discurso e práticas econômicas dos governos “tucanos” e, mais recentemente, do próprio governo petista em seu primeiro ano de mandato.

Neste sentido, o ajuste fiscal realizado no período aqui em apreço, além da agressiva postura de atração de investimentos modificou em parte o perfil da economia estadual, ajudando a formar uma imagem externa de prosperidade e de bom governo. Neste sentido, o Ceará e, posteriormente a Bahia e o Maranhão, produziram estratégias de cresci-

mento econômico que, embora baseadas em mecanismos de guerra fiscal, tornaram-se efetivos do ponto de vista do aumento de seus PIBs estaduais.

Deve-se ressaltar, porém, que até aqui permanece muito difícil a relação entre o crescimento econômico e a prosperidade de certas áreas da economia local e a melhoria, no mesmo ritmo, dos indicadores sociais cearenses. Mais recentemente, o novo governador, Lúcio Alcântara, optou por fazer novo esforço de reforma da máquina pública no sentido de orientá-la a perseguir metas de inclusão social, buscando a criação de indicadores e processos de avaliação das políticas públicas estaduais.

Esta inovação incorpora a criação de um Sistema de Inclusão Social e, ao mesmo tempo, a implantação de um regime de metas sociais para os municípios, como incentivo para que possam participar do esforço do Governo estadual de melhoria dos principais indicadores de bem-estar da população.

De qualquer modo, nas quase duas décadas de poder do grupo liderado pelo senador Tasso Jereissati, fose afirmar que houve esforços muito importantes na direção de implantar um novo padrão de administração pública, bem como de impor à sociedade cearense uma agenda modernizante, que desorganizou diversos setores da vida política estadual, mas que, ao mesmo tempo, permitiu ganhos em alguns indicadores econômicos. Neste sentido, o Ceará possuiu papel inovador no contexto regional e também nacional, adiantando processos que se tornaram a linha mestra das discussões sobre administração, crescimento e políticas públicas no Brasil.

## Referências bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando Luiz & COSTA, Valeriano Mendes F. (1998), *Reformas do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fund. Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n° 12.

ABRÚCIO, Fernando Luiz (1998), *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. (1988), *Formação Industrial e Sindicalismo no Ceará*.

- Fortaleza: Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais, DFCS/UFC, mimeo.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. (1990), *Reestruturação Industrial: o caso do Ceará*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Série Histórica, n° 10, mimeo.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat. (1997), *Neodesenvolvimentismo no Ceará: Autonomia Empresarial e Política Industrial*, Revista Econômica do Nordeste, volume 28, n° 3, pp. 327 – 345.
- AMARAL FILHO, Jair. (1995), *Desenvolvimento Regional Endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias*. Revista Econômica do Nordeste, vol. 26, n°3, pp. 325 – 346.
- AMES, Barry. (1986), *O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário*. Dados, vol. 29, n° 2, pp. 177 – 203.
- AMES, Barry. (1987), *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, Los Angeles London: University of California Press.
- AMES, Barry. (1994), *The Reverse Coattails Effects: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election*, American Political Science Review, vol. 88, n° 1, pp. 95 – 111.
- AMES, Barry. (1995), *Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress*, The Journal of Politics, volume 57, n° 2.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. (1997), *Herança de Diferenciação e Futuro de Fragmentação*. Estudos Avançados, n° 29, vol. 11, jan-abril.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. (1995), *Nordeste, Nordeste?: Que Nordeste?*, in R. B. Álvares Affonso & Pedro L. B. Silva (orgs.), *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*, São Paulo: FUNDAP/Editora da UNESP.
- ARRAES, Ronaldo A. & SOARES, Francisco de A. (1989), *Pobreza e Desigualdade de Renda em Fortaleza*. Revista Econômica do Nordeste, vol. 20, n° 2, pp. 123 – 150.
- BARREIRA, César. (1992), *Trilhas e Atalhos do Poder: conflitos sociais no sertão*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. (1992), *O Reverso das Vitrines: conflitos urbanos e cultura política em construção*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed..
- BARROSO, José Parsifal. (1984), *Uma História da Política do Ceará: 1889 – 1954*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil.
- BEZERRA, Marcos Otávio. (1999), *Em Nome das “bases”: Política, Favor e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1995), *O Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2ª edição.
- BONFIM, Washington Luís de S. (1993), *Federalismo e Oligarquia: um modelo interpretativo do sistema político cearense na 1ª República*. Rio de Janeiro,

- IUPERJ, *Disertação de Mestrado*, mimeo.
- BONFIM, Washington Luís de S. (1996), *Classes Agrárias, Trabalhadores e Democracia*. Estudos Sociedade e Agricultura, n° 7, pp. 150 – 176.
- BONFIM, Washington Luís de S. (1997), *Modernização, Política e Discurso Regionalista no Nordeste do Brasil*, in Revista Econômica do Nordeste, volume 28, n° 2, pp. 163 – 177.
- BONFIM, Washington Luís de S. (1998), *Democracy at Risk: Is there any change in traditional politics in Brazil? The case of Ceará, 1997 – 1997*. Cambridge: MIT/SPURS/DUSP (mimeo).
- BOSCHI, Renato & CERQUEIRA, Eli Diniz. (1978), *Burocracia, Clientela e Relações de Poder: um Modelo Teórico*. Dados. n. 17, pp. 97 – 116.
- BOSCHI, Renato & DINIZ, Eli. (1993), *Brasil: um novo empresariado? Balanço de Tendências Recentes*, in DINIZ, Eli (org.), *Empresários e Modernização Econômica: Brasil Anos 90*, Florianópolis: UFSC/IDACOM.
- BOSCHI, Renato R. (1979), *Elites Industriais e Democracia: Hegemonia Burguesa e Mudança Política no Brasil*. Rio de Janeiro; Ed. Graal.
- BOTELHO, Demartone Coelho. (1994), *Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará, 1987 – 1991*. Fortaleza: CAËN/UFC, Tese de Mestrado, mimeo.
- BRAGA, Elza Maria Franco & BARREIRA, Irllys F. (1991), *A Política da Escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/Stylus Comunicações.
- BRAGA, Elza Maria Franco. (1995), *Os Labirintos da Habitação Popular (conjunturas, programas e atores)*. Fortaleza: Fund. Demócrito Rocha.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1983), *O Papel dos Empresários no Processo de Transição: o caso brasileiro*. Dados, volume 26, n° 1, pp. 9 – 27.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira. (1987), *O Nordeste e o Regime Autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: Hucitec/SUDENE.
- CASTRO, Iná Elias de. (1992), *O Mito da Necessidade. Discurso e Prática do Regionalismo Nordestino*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- DINIZ, Clélio C. & CROCCO, Marcos Aurélio. (1996), *Reestruturação Econômica e Impacto Regional: O Novo Mapa da Indústria Brasileira*. Nova Economia, n° 1, volume 6, pp. 77 – 103.
- DINIZ, Clélio C. (1993), *Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização*. Nova Economia, n° 1, volume 3, pp. 35 – 64.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. (1979), *Autonomia e Dependência na Representação de Interesses Industriais*. Dados, n° 22, pp. 25 – 48.
- DINIZ, Eli. (1991), *Empresariado e Projeto Neoliberal da América Latina*:

*uma avaliação dos anos 80*. Dados, volume 34, n° 3, pp. 349 – 377.

DINIZ, Eli. (1993), *Neoliberalismo e Corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil*, in DINIZ, Eli (org.), *Empresários e Modernização Econômica: Brasil Anos 90*, Florianópolis: UFSC/IDACOM.

DINIZ, Eli. (1997), *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985/95*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

DRAIBE, Sônia. (1989), *As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas*, in Para a Década de 90 – Prioridades e Perspectivas de Política Pública. Brasília: IPEA, pp. 1 – 66.

DULCI, Otávio Soares. (1997), *Elites e Atraso Econômico: o jogo político da industrialização em Minas Gerais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Tese de Doutorado, mimeo.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1992), *Fiscal Adjustment and Growth: The Brazilian State of Ceará Case*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1992b), *A Economia Cearense: restrições e potencialidades*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1993), *A Experiência Cearense de Ajuste Fiscal. 1987 – 1991*. Fortaleza, IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1994), *Desenvolvimento no Ceará: análise dos indicadores sociais mais recentes (versão preliminar)*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1994b), *Alguns Aspectos Constitutivos da Realidade Cearense*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1994c), *Check-list de Indicadores Sócio-Econômicos do Ceará, 1987 – 1993*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1994d), *Indicadores Econômico Sociais do Ceará, 1986 – 1993*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1995), *A Dinâmica do Movimento Populacional no Ceará, 1950 – 1991*. Fortaleza: IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1995), *Nordeste Indicadores*. Fortaleza. IPLANCE.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. (1997), *Ranking dos Municípios 1996/1997*. Fortaleza, IPLANCE.

GEDDES, Bárbara. (1994), *Politicians's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkely, Los Angeles, London, University of California Press.

- GIBSON, Edward L. & CALVO, Ernesto. (1999), *Federalism, Public Spending, and Electoral Coalitions: Making Market Reform Politically Viable in Argentina*. Mimeo.
- GIBSON, Edward L. (1997), *The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina*. World Politics, vol. 49, n° 3, pp. 339 – 370.
- GIRÃO, Raimundo. (1947), *História Econômica do Ceará*. Fortaleza: Editora do Instituto do Ceará.
- GIRÃO, Raimundo. (1962), *Pequena História do Ceará*. Fortaleza: Editora do Instituto do Ceará.
- GIRÃO, Raimundo. (1986), *Evolução Histórica Cearense*. Fortaleza: BNB.
- GIRÃO, Raimundo. (1988), *A Abolição no Ceará*. Fortaleza, Prefeitura Municipal de Maracanaú, 4ª edição.
- GOMES, Gustavo M. & ALBUQUERQUE, Roberto C. (1996), *Nordeste: os desafios de uma dupla inserção*, in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O Real, o Crescimento e as Reformas*, Rio de Janeiro: José Olympio.
- GOMES, Gustavo Maia & VERGOLINO, José R. (1995), *A Macroeconomia do Desenvolvimento Nordestino: 1960 – 1994*. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n° 372.
- GOMES, Gustavo Maia. (1996), *Mais Desigualdade entre os Estados*. Folha de São Paulo, 28 de julho.
- GONDIM, Linda M. P. (1998), *Clientelismo e Modernidade nas Políticas Públicas: o caso dos Governos das Mudanças*.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. (1989), *Introdução à Formação Econômica do Nordeste*. Recife: Editora Massangana.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. (1997), *Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. Planejamento e Políticas Públicas, n° 15, Brasília/IPEA, pp. 41 – 96.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. (1997), *Trajatória Econômica de uma região periférica*. Estudos Avançados, n° 29, vol. 11, jan-abril.
- GUIMARÃES, César. *Empresários, Tipos de Capitalismo e Ordem Política*.
- GUNN, Philip. (1993), *O Enigma Cearense de Sucesso: o projeto tucano dos empresários*. São Paulo: Mimeo.
- HADDAD, P. R., MAGALHÃES, A. R. & SILVA, P. F. e. (1994), *Ceará: Finanças Públicas e Perfil Sócioeconômico*. Relatório Preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Versão para Discussão. Mimeo.
- HADDAD, Paulo R. (1990), *Padrões Locacionais das Atividades de Alta Tecnologia: a questão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento reexaminada*.

Revista Econômica do Nordeste, v. 21, n° 2, pp. 224 – 285.

HADDAD, Paulo Roberto. (1996), *Os Impactos do Novo Ciclo sobre os Desequilíbrios Regionais*, in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O Real, o Crescimento e as Reformas*, Rio de Janeiro: José Olympio.

HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (1993), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.

HAGOPIAN, Frances. (1996), *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press.

LEMENHE, Ma. Auxiliadora. (1995), *Família, Tradição e Poder: O (caso) dos Coronéis*. São Paulo/Fortaleza: Annablume/UFC.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil (1991) *Sistema Eleitoral Brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil (1993) *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos Anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. (1997), *O Sistema Partidário Brasileiro: diversidades e tendências*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LIMA, Cláudio Ferreira. (s/d), *Oportunidades na Prática: potencial do Ceará para grandes negócios*. Mimeo.

MARTIN, Isabela. (1993), *Os Empresários no Poder: O Projeto Político do CIC (1978 – 1986)*. Fortaleza: Sec. da Cultura e Desporto do Estado do Ceará.

MARTINS, Mônica Dias. (1990), *Reforma Agrária: sonho, sonhei, sonhamos – Luta de Classes e Assentamentos em Terras do Ceará*. Fortaleza: UFC, Tese de Mestrado em Sociologia, mimeo.

MATOS, Francisco José Lima. (1989), *Arrecadação Tributária e Gerenciamento Financeiro, 1987 – 1988*. Jornal “O Povo”, dia 25 de julho.

MATOS, Francisco José Lima. (1990) *Um Voltado para a Microempresa*. Jornal “O Povo”, dia 04 de outubro.

MATOS, Francisco José Lima. (s/d) *Angústia de não poder fazer mais*. Fortaleza: Secretaria da Fazenda.

MATOS, Francisco José Lima. (s/d) *Reforma Tributária. A Reação do Governo Federal*. Fortaleza: Secretaria da Fazenda.

MELO, Marcus André. (1998), *When Institutions Matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil*. Mimeo.

MOTA, Aroldo. (1985), *História Política do Ceará 1945 – 1985*. Fortaleza: Stylus Comunicações.

MOTA, Aroldo. (1989), *História Política do Ceará 1930 – 1945*. Fortaleza: Stylus Comunicações.

- MOTA, Aroldo. (1992), *História Política do Ceará 1987 – 1991*. Fortaleza: Multigraf Editora.
- NOBRE, Geraldo. (1989), *O Processo Histórico de Industrialização do Ceará*. Fortaleza: Federação das Indústrias do Estado do Ceará.
- NUNES, Edson & GEDDES, Barbara. (1983), *Clientelism and Bureaucratic Insulation: Towards a Political Sociology of Contemporary Brazil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, (mimeo).
- NUNES, Edson & GEDDES, Bárbara. (1985), *Dilemmas of State-Led Modernization in Brazil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Série Estudos, n° 39.
- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., Brasília, ENAP.
- NUNES, Márcia Vidal. (1991), *Imprensa e Poder: o jornal “O POVO” durante os dois governos de Virgílio Távara (1963 – 1966 e 1979 – 1982)*. Fortaleza: UFC, Dissertação de Mestrado em Sociologia, mimeo.
- OLIVEIRA, Francisco. (1990). *A Metamorfose da Arribaça. Fundo Público e Regulação Autoritária na Expansão Econômica do Nordeste*, Novos Estudos do Cebrap, n° 27, pp. 67 – 92.
- OLIVEIRA, Francisco. (1993), *A Questão Regional: a hegemonia inacabada*. Estudos Avançados, 7 (18), pp. 43 – 63.
- PAYNE, Leigh A. (1994), *Brazilian Industrialists and Democratic Change. Baltimore and London*, The Johns Hopkins University Press.
- REBOUÇAS, Osmundo *et alii*. (1997), *Gestão Compartilhada. O Pacto Ceará*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora.
- ROCHA, Vítor Benevides. (1997), *O Ajuste Fiscal como base para o Desenvolvimento: o caso cearense, 1987 – 1994*. Fortaleza: FEAAC/UFC, mimeo.
- ROSA, Antônio Lisboa Teles & MELO, Ma. Cristina P. (1995), *O Poder Competitivo da Indústria Têxtil Cearense no Contexto Nordestino e Brasileiro*. Revista Econômica do Nordeste, vol. 26, n°3, pp. 303 – 324.
- SAMPAIO FILHO, Dorian. (1985), *A Industrialização do Ceará: Empresários e Entidades*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas/FGV, Dissertação de Mestrado, mimeo.
- SAMPAIO, Dorian. (vários anos), Anuário do Ceará. Fortaleza, Stylus.
- SECRETARIA DA FAZENDA. (1990), Relatório Plurianual. 1987/1990. Fortaleza, Governo do Estado.
- SECRETARIA DA FAZENDA. (1993), Balanço Geral do Estado. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará.
- SECRETARIA DA FAZENDA. (1994), Balanço Geral do Estado. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará.

SECRETARIA DA FAZENDA. (1995), Balanço Geral do Estado. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará.

SECRETARIA DA FAZENDA. (1996), Balanço Geral do Estado. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará.

SECRETARIA DA FAZENDA. (1997), Balanço Geral do Estado. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará.

SECRETARIA DA FAZENDA. (1997b), *Modelo de Gestão*. Fortaleza, Assessoria de Desenvolvimento Institucional.

SOARES, Francisco de A. & CARTAXO, Sandra Maria S. (1987), *Economia Cearense: a indústria têxtil no contexto da indústria de transformação*. Revista Econômica do Nordeste. Vol 18, nº 2, pp. 243 – 262.

SOARES, Francisco de A. & ROCHA, Eurípedys E. (1989), *O Pioneirismo do Ceará em programas de Industrialização*. Revista Econômica do Nordeste, vol. 20, nº 3, pp. 247 – 265.

SOARES, Francisco de A. & ROCHA, Francisco J. S. (1994), *Nordeste Brasileiro: Dinâmica Econômica dos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará*. Revista Econômica do Nordeste. Vol. 25, nº 2, pp. 261 – 278.

SOUZA, Celina. (1998), *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização*. Dados, volume 41, nº 3, pp. 569 – 592.

SUDENE. (1996). *Agregados Econômicos Regionais: Produto Interno Bruto – Formação de Capital – Consumo do Governo – Nordeste do Brasil, 1965 – 1995*. Recife, Sudene.

SUDENE. (1997), *Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público do Nordeste do Brasil, 1960 – 1995*. Recife: Sudene.

SUDENE. (1997), *Região Nordeste do Brasil em Números*. Recife: SUDENE, nº 2.

SUDENE; BNB. (1992), *Relatório da Pesquisa sobre o desempenho da indústria incentivada do Nordeste*. Recife: SUDENE.

TENDLER, Judith & SERRANO, Rodrigo. (1999), *The Rise of Social Funds: What are they a model of?* Cambridge: MIT/UNDP, Mimeo.

TENDLER, Judith. (1997), *Good Government in the Tropics*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

TENDLER, Judith. (1997b), Ceará vs. Kerala (with Latin America vs. East Asia in Mind): *The Devil is in the Disaggregation*. Mimeo.

VARSANO, Ricardo. (1997), *A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Planejamento e Políticas Públicas, nº 15, Brasília/IPEA, pp. 3 – 18.

VASCONCELOS, J. R. & ALMEIDA, Manoel B. & SILVA, Almir B. (1999),

*Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1985 a 1996.*  
Brasília, IPEA, Texto para Discussão, n° 627.

VASCONCELOS, J. R. (1999), *Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986 a 1996.*  
Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n° 626.

VASCONCELOS, José Romeu & VERGOLINO, José Raimundo. (1999),  
*Pernambuco: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos anos de 1985  
1996.* Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n° 628.

VIANNA, Luiz Werneck. (1997), *A Revolução Passiva. Americanismo e Iberismo  
no Brasil.* Rio de Janeiro: Revan.



# (Re)formas do Estado brasileiro e a utopia do século XXI: o desenvolvimento com face humana

**Alberto Teixeira**

*“Hoje, em toda a América Latina há desilusão com as políticas pelas quais os Estados Unidos e o FMI pressionaram. (...) Onde o crescimento ocorreu, os benefícios acumularam-se para os que estão no topo de pirâmide da distribuição de renda. (...) As pessoas perguntam: foi a reforma que nos desapontou, ou foi a globalização?”*

**Joseph E. Stiglitz** (2003: 246) – Prêmio Nobel de Economia e ex-vice Presidente do BIRD.

## **Introdução**

O presente ensaio tem como objetivo discutir a reforma do Estado brasileiro na perspectiva de um outro desenvolvimento que tenha como fundamento a expansão das liberdades e oportunidades humanas. Para atingirmos o Desenvolvimento Humano Integral Sustentável (DeHIS), partimos das premissas de que: 1. é necessária a *reinvenção* do Estado e também a *reinvenção* da sociedade; 2. o grau e o tipo de desenvolvimento que temos hoje no Brasil é resultante do modo como os diferentes atores sociais agiram e agem em determinado contexto sócio-histórico

no processo da reprodução social;<sup>1</sup> 3. A chamada “Reforma de Estado” em suas diferentes “versões” é um processo eminentemente político e não simplesmente uma intervenção técnica e neutra. É uma “Recomendação” financiada, em muitos casos, por instituições internacionais (Banco Mundial, BID) que “orientam” a implementação de estratégias e políticas baseadas em um conjunto de pressupostos ético-políticos, defendidos pelos países denominados “desenvolvidos”, liderados pelos Estados Unidos da América do Norte (EUA), e que devem ser aplicadas pelos países dependentes (“em desenvolvimento”), objetivando, principalmente, o fortalecimento do sistema capitalista.<sup>2</sup>

Para compreender a formação do Estado e da sociedade que estamos querendo transformar, procuramos buscar elementos na história; resgatamos as propostas de reformas (notadamente a administrativa) concebidas e implementadas em passado recente; relatamos as concepções e os resultados na óptica dos diferentes autores e indicamos elementos que deveriam ser considerados quando da elaboração de planos ou de políticas no plano nacional ou local, para construir um outro modelo de desenvolvimento.

Acreditamos que esta tentativa de aproximação e de resgate histórico sobre este complexo tema possa contribuir de alguma forma para discussões e reflexões em torno de como “tecer” socialmente um outro Modelo de Desenvolvimento, em que a lógica da economia seja subordinada à lógica do bem comum e da justiça social, e que a preocupação com a elevação da qualidade de vida do conjunto da sociedade brasileira - sem comprometer o bem estar das futuras gerações, seja uma constante.

---

1: Para Dowbor (1999: 419) a *Reprodução Social* é um processo que envolve tanto as atividades produtivas, os serviços sociais e as atividades de gestão (planejamento, segurança e outras). Trata de uma visão estrutural que envolve o modo como a sociedade no seu conjunto se reproduz e evolui. Rompe de certo modo com o conceito de reprodução do capital, que via o processo de crescimento econômico centrado nas atividades produtivas.

2: Países Desenvolvidos (alta renda) e em desenvolvimento (média e baixa renda) são as denominações utilizadas, principalmente, pelo Banco Mundial. Renda Alta: PNB per capita de US\$ 9,266 ou mais; Renda Média: PNB per capita de US\$ 756 a 9.265 e Renda Baixa: PNB per capita de US\$ 755 ou menos. O Brasil é classificado entre os países em desenvolvimento de Renda Média. Já o PNUD utiliza o conceito de Desenvolvimento Humano medido pelo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). O Brasil ocupava, em 2003, a 65o Posição entre 175 países. O valor do seu IDH era de 0,777 o que corresponde a um Desenvolvimento Humano médio (IDH de 0,500 – 0,799).

## 1 Aspectos da formação do Estado e da sociedade brasileira

A história do Brasil é marcada pela exclusão e pelo autoritarismo. Em seu processo histórico, as restrições ao Estado de direito (civis, políticos) e ao exercício pleno da cidadania, são uma marca; somada a uma extensa pobreza e a uma profunda desigualdade.

O Estado foi imposto pelos colonizadores portugueses e organizado como um poder absoluto, dissociado da sociedade. No Brasil, “*o poder-soberania nominalmente popular - tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre . (...) E o Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior*” (Faoro: 1991, 748). Todas as formas históricas, “*desde a independência até o presente, denotam a continuidade e reiteração das soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo auto, organizando o Estado segundo interesses oligárquicos, burgueses, imperialistas*” (IANNI: 1984, 11).

As mudanças sempre foram feitas de cima para baixo e o que prevalece são as alterações implementadas por grupos dominantes por meio de manobras, da conciliação de interesses e da exclusão do campo das decisões políticas de um grande número de cidadãos e cidadãs, notadamente os pobres. O que se impõe no processo histórico brasileiro é uma democracia limitada,<sup>3</sup> uma cidadania restrita e regulada, um Estado autoritário e patrimonial, e o povo como “*uma espécie de vulcão adormecido, que todo o perigo está em despertá-lo*”.<sup>4</sup> Portanto, nos diferentes períodos<sup>5</sup>, este processo de formação sócio-histórica é caracterizado por elementos comuns, como: restrição aos direitos civis, sociais e políticos; limitações do caráter público do Estado, apropriado ou privatizado indevidamente por grupos e/ou facções da classe dominante; utilização de formas arbi-

3: Uma Democracia política ou Poliarquia em (Dahl: 1999, p. 99 e 105). O autor diz que *Poliarquia* se deriva das palavras gregas que significam “muitos” e “governos”. Define *Democracia Poliarquica* como um sistema político dotado das seguintes instituições democráticas: 1. cargos públicos eleitos 2. Eleições livres, imparciais e freqüentes 3. Liberdade de expressão 4. Fontes alternativas de informação 5. Autonomia das associações 6. Cidadania Inclusiva’.

4: Expressão utilizada por Hermes Lima (1972: 78). Notas à Vida Brasileira. In: MENEZES, Djacir (Org). O Brasil no pensamento brasileiro. Rio de Janeiro, CFC/MEC. Citado por Segatto (1999: 36)

5: Segatto (1999) divide os períodos em cinco: 1889-1930, liberal-oligárquico; 1930-1945, centralizador e ditatorial; 1945-1964, liberal; 1964-1985, ditatorial e 1985 - ( ...) democrático-liberal.

trárias de exercício do poder; presença de uma cultura<sup>6</sup> antidemocrática, marcada pelo clientelismo, fisiologismo, patrimonialismo e corporativismo (SEGATTO: 1999, 36, 46).

Acreditamos que esta construção do Estado brasileiro, sem a participação dos diferentes estratos da sociedade, justifica a observação feita por Marilena Chauí (2001: 94) de que as classes populares percebem o Estado como “o poder dos outros” e o identificam como a face do poder Executivo. O sentimento em relação ao poder Legislativo é o de que é um poder corrupto, e o Judiciário é injusto. Esta percepção de desconfiança leva à idéia de que seria melhor não ter o parlamento, e ao medo do Poder Judiciário por este ser um terreno exclusivo dos doutores e letrados. Isto, aliado a um autoritarismo social e ao imaginário teológico-político, propicia o desejo permanente de um “Estado-forte” para a “Salvação nacional”.

Acrescenta a autora que esta situação é reforçada pelo fato de que a elite dirigente que está no aparato estatal “*percebe a sociedade como inimiga e perigosa, e procura bloquear as iniciativas dos movimentos sociais, sindicais e populares*”. Também nos parece que essa elite não aceita que as demandas da sociedade sejam atendidas pelo Estado como resultado de lutas e como parte dos direitos inerentes ao cidadão e à cidadã, mas sim como uma dádiva que é concedida pelo Estado para alguns, e para isto necessita de um intermediário, de um “despachante da coisa pública” que atenderá ao “cliente” em função da troca de favores. Consolidam-se, desta forma, as relações de informalidade, de clientelismo e patrimonialismo. Deste modo, não se contribui para a criação de um ambiente favorável para a construção e expansão da esfera pública, do capital social e da cidadania ativa, e sim para a manutenção do *status quo*.<sup>7</sup> Somadas a isto, as políticas neoliberais implantadas nas duas últimas décadas no Brasil levam a fortalecer os privilégios de capitalistas,

6: Para Faoro (1989: 748) A cultura que poderia ser brasileira, frustra-se pelo abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Souza, reiterada por D. João VI e por D. Pedro I. (...) E a máquina estatal manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior. Em lugar da renovação, velhos quadros e instituições anacrônicas frustram o florescimento do mundo virgem.

7: Jurgen Habermans (1987) define *esfera pública* como um domínio de nossa vida social na qual algo como opinião pública pode conformar-se. O acesso à *esfera pública* está aberto, em princípio, a todos os cidadãos. Uma porção da *esfera pública* está constituída por toda conversação na qual as pessoas privadas se reúnem para formar um público. (...) Os cidadãos atuam como um Público quando tratam

inclusive estrangeiros; a desconsiderar direitos conquistados; a fortalecer a polarização da sociedade entre os que têm muito, os privilegiados e os carentes que fazem parte do bloco dos sobreviventes, dos excluídos econômica, social e politicamente. Afetados estes pelo desemprego, pelo subemprego, pela desorganização e despolitização, alimentam desse modo os diques à cidadania ativa, entendida como conquista, garantia e expansão de direitos dos homens e das mulheres.<sup>8</sup>

### • *Traços da Sociedade Brasileira*

Assim, a sociedade brasileira foi se estabelecendo dentro de todo um contexto autoritário durante diferentes ciclos de nossa história política, econômica e social.<sup>9</sup> Observa Chauí (2000: 90) que o autoritarismo é um fenômeno político e que, periodicamente, afeta o Estado, e tendemos a não perceber que a sociedade brasileira é autoritária e que dela provêm as diversas manifestações do autoritarismo político. Acrescentamos que podemos ver cotidianamente estas práticas autoritárias, não somente nas políticas, mas também, nas relações pessoais e sociais em diferentes camadas sociais, espaços públicos e privados. Parece que não é uma questão exclusiva de uma classe social, tampouco de uma região exclusiva do País ou de uma zona de uma municipalidade. É uma cultura autoritária que permeia toda a sociedade, e se manifesta em ações violentas e desrespeitosas aos direitos dos cidadãos e das cidadãs, encaradas muitas vezes como se fossem algo normal: “socialmente aceito”.

Portanto, para se propor uma reforma do Estado, parece-nos que não podemos desconsiderar estas características do Estado e da sociedade brasileira, tampouco as do contexto globalizado em que nos inserimos. Não podemos deixar de levar em conta, também, os papéis a serem

---

com questões de interesse geral sem estarem sujeitos a coerções; assim, com garantias de que podem reunir-se e associar-se livremente e, expressar e publicar suas opiniões livremente. Quanto ao *capital social*, não tem uma definição consensual. Todavia utilizamos a de Putnam (1996: 177) que considera o *capital social* como sendo os recursos de confiança entre os diferentes atores sociais; as normas de comportamento cívico praticadas, os mecanismos de sanção; as redes de cooperação e de associativismo, que pode melhorar a eficiência de uma sociedade, ajudando-a a superar os dilemas da ação coletiva, ao facilitar a coordenação de ações.

8: Ver: Chauí (2000: 94). A autora cita três aspectos de reforço dos privilégios: 1. Uso dos fundos públicos para investimento em capital; 2. Uso dos fundos públicos para financiar a privatização, a “transferência” das empresas estatais oligopolistas para as mãos dos grupos privados (oligopolistas) estrangeiros e nacionais.

9: Ver: Segatto (1999), Oliveira (1995), CECD (1999) e Fleury (1998).

desempenhados pelos atores que intervêm nesta esfera na construção de um modelo de desenvolvimento fundado na ética<sup>10</sup> e com face humana.

## 2 Evolução da reforma do Estado: por que, para que e para quem

### • *A Visão do Banco Mundial*

Para o Banco Mundial (1997), com um Estado ineficaz não se pode alcançar um desenvolvimento sustentável, nem no campo econômico e nem no social. Afirma que a experiência ensina que o Estado é fundamental no desenvolvimento, como catalizador e impulsionador do processo.

Objetivando tornar o Estado mais eficiente, diante dos desafios e das pressões que sofre, o Banco Mundial (BIRD) propõe caminhos para que seja redefinido o seu papel. Defende a idéia que o Estado deve: ajustar as suas funções à sua capacidade do que pode e deve executar; aumentar a sua capacidade mediante do fortalecimento das instituições públicas - elaborando normas e controles eficazes, coibindo ações arbitrárias e combatendo a corrupção, aumentando salários e incentivos aos servidores para que melhorem os seus desempenhos e controlem as ações arbitrárias; deve ter um foco mais intenso sobre o que vai e o que não vai fazer, para aumentar a efetividade. Então, o Estado necessita decidir, além do que fazer, o como fazer. Acrescenta o relatório do Banco Mundial (1997) que, *“ainda mais importante é a percepção atual de que os mercados e os governos são complementares: o Estado é essencial para a implantação dos fundamentos institucionais para os mercados. Ele deve complementar os mercados, e não substituí-los”*.

O Banco Mundial faz uma crítica (autocrítica?) às reformas da chamada primeira onda, em geral compostas de políticas macroeconômicas (câmbio, fiscal e comercial), e implementadas desde o início dos anos 1980: elas foram empreendidas por um pequeno grupo de tecnocratas

---

10: Manfredo Oliveira (2001) observa que a Ética nasceu no seio da pólis como a pergunta pelos critérios que tornassem possível o enfrentamento da vida com dignidade. A **ética** é a vida mesma, é a realidade humana. No caso brasileiro, marcada por fome e miséria, exploração e exclusão.

competentes, de forma apressada e por meio de decretos. Alerta a Instituição multilateral que as reformas de Estado propostas de cunho institucional não podem ser tão rápidas, porque envolvem mudanças drásticas no modo de pensar e agir dos órgãos do governo e nos sistemas de clientela e de corrupção estabelecidos.

Considera que a reforma institucional é absolutamente essencial para melhorar a capacidade do Estado, que por intermédio de instituições mais eficientes se poderá implementar boas políticas, produzindo *um desenvolvimento econômico* muito mais rápido. E completa: “*O bom governo não é um luxo, mas uma necessidade vital do desenvolvimento*” (p. 16).

#### • *As perspectivas do BID e do PNUD*

Para Enrique Iglesia, Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fernando Zumbado, dirigente do PNUD para América Latina e Caribe, há necessidade de reforçar a governabilidade democrática, e, para isso, defendem a ação de que é necessário reformar o Estado em uma lógica além da racionalidade instrumental, que incorpore as *reinvenções* das sociedades civis e dos Estados na América Latina.

*“Tanto el BID como el PNUD vienen insistiendo en la necesidad de mejorar la Gobernabilidad democrática de la Región para abordar la nueva y promisoría etapa del desarrollo latinoamericano. Para superar la dualización social tradicional y poder incorporar a las responsabilidades y beneficios del desarrollo al conjunto de las poblaciones necesitamos de un proceso de refundación a la vez de nuestras sociedades civiles y de nuestros estados. (...) Hay que superar la mera lógica de la racionalidad instrumental en la reforma del Estado. Ésta, vista en clave de gobernabilidad democrática, implica a la vez el fortalecimiento institucional y el organizativo o instrumental.”*<sup>11</sup>

#### • *A proposta da socialdemocracia para o Brasil*

O Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), ao apresentar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado do Brasil, diz que o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou a deterioração gradual dos serviços

---

11: En: Prats (1997-b) – Prólogo.

públicos, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. E que *“a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais”*. Segundo Cardoso (1998), o Estado tem o papel de “iluminar os caminhos nacionais”, de apontar metas que sejam compatíveis com os desejos da sociedade e de prestar serviços básicos à população. Para isso, defende a necessidade do Estado em um mundo globalizado, de se reorganizar e adotar critérios de administração capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades de forma democrática e cobrar resultados. Acrescenta que essa transição de um modelo de administração - que inicialmente foi assistencialista e patrimonialista, avançou para um modelo burocrático e agora para um novo modelo gerencial - só será possível com a participação dos funcionários públicos. Complementa: *“Os próprios funcionários convençam-se de que é preciso deixar de lado os resquícios do patrimonialismo, da troca de favores, das vantagens corporativas, do servilismo clientelista ao poder político, como ocorre em certas áreas da administração pública.”*(p. 18)

Já para Bresser Pereira (1998a, 1998b, 19998c), então ministro de Estado de Administração e Reforma do Estado do Brasil, a causa básica da crise dos anos 1980 foi o Estado. Trata-se, segundo ele, de uma crise fiscal do Estado, uma crise de intervenção estatal e da forma burocrática de administrar o Estado.

Para promover o desenvolvimento, segundo Bresser, o Estado cresceu de forma excessiva e se endividou. Teve uma agressiva participação na estratégia de substituição de importação, na esfera produtiva, e terminou em uma crise de dívida externa essencialmente fiscal. Além disso, o Estado foi vítima crescente da “privatização do Estado”, na medida em que as elites políticas e burocráticas (capitalistas, classe média, burocratas do Estado) empreendiam atividades rentistas. A *“maciça interferência do Estado no Mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 1990”*<sup>12</sup>. Entende o autor que a crise é do Estado e não de mercado, como na

---

12: Ver: MARE: (1995, p.14)

grande depressão dos anos 1930. E, portanto, o Estado é o culpado pela não reprodução do capital globalizado na velocidade desejada.

Diante da crise de Estado, qual a proposta de solução dos neoliberais ou dos membros da “corrente social-liberal”? Para Bresser (1998a, p. 3), que se identifica como partícipe desta última “corrente”, a proposta neoliberal do Estado mínimo não é realista e, se o fator básico é a crise do Estado, então a saída é reconstruí-lo, é reformá-lo. Reconhece a necessidade de pensar a natureza do capitalismo, o papel do Estado, das “sociedades civil e política” e do mercado no século XXI. Isto implica na “*superação da crise fiscal, na redefinição das formas de intervenção no econômico e no social, e na reforma da administração pública*”<sup>13</sup>.

Como serão as relações entre o Estado e o mercado neste século? No entendimento da corrente social-liberal, elas serão cada vez menos antagônicas e mais complementares, “*na medida que se vão revelando os setores em que cada um é mais eficiente*”. E o Estado que prevalecerá na América Latina será aquele semelhante ao do Primeiro Mundo, mesmo que apresente algumas diferenças de renda e de cultura. Será social-liberal, financiador e não produtor dos serviços sociais não exclusivos do Estado. Será social, porque continuará sendo responsável pela proteção dos direitos sociais, no campo da educação, saúde e previdência básica. Será liberal, porque realizará estas tarefas de forma competitiva, a burocracia estatal não terá o monopólio. Este Estado não terá uma política econômica para proteger o mercado nacional, mas desempenhará um papel importante na promoção da competitividade externa do País. **Será um Estado complementar ao mercado e não substituto desta.**<sup>14</sup>

Que implicações terá esta Reforma para o Estado brasileiro? Admite Bresser (1998a) que ela provavelmente reduz o Estado, ao limitar suas funções como produtor de bens e serviços e como regulador, mas amplia suas funções no financiamento de atividades que envolvam direitos humanos básicos e na promoção da competitividade das indústrias locais. Numa avaliação que as reformas nos anos 1980, como as de ajuste fiscal, são importantes, mas “*igualmente importante é a reforma administrativa*

---

13: Este diagnóstico de Bresser é coincidente com a interpretação neoliberal que considera a crise econômica como resultado da crise do Estado. Para comparar as coincidências e divergências dos discursos de Bresser, que segundo ele não é neoliberal, ver: GECD (1999) e Fleury (2003, 2).

14: Ver: (Bresser: 1998-a., 5-7) e MARE (1995).

*que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores”* (BRESSER: 1998b, 23).

• *Em busca da administração pública gerencial*

Nos anos 1970, a “Reforma de administração pública” era considerada como sinônimo de mudanças gerais na estrutura organizacional e de pessoal para servir de apoio a planos de desenvolvimento. Nos anos 1980, era a vez dos chamados “ajustes estruturais”, em que a “Reforma Administrativa” era basicamente o ajuste das contas públicas, a retirada de controles sobre as empresas estatais, abertura da economia e redução do papel do Estado em diversos setores. Já no final dos anos 1980, a chamada “Reforma da Administração Pública” passou a ser chamada de “Reforma de Estado”, em que a reflexão passou a ser sobre Estado e sociedade. Inclusive o BID passou a conceder empréstimos vinculados a um programa de assistência técnica na área de modernização do Estado e fortalecimento da sociedade civil, e o Banco Mundial passou a desenvolver estratégia para se aproximar das ONGs. No final dos anos 1990, a “reforma de estado” assume várias formas, e uma das concepções mais generalizada e que evolui ao longo dos últimos anos, principalmente no governo de FHC, é de que a gestão do Estado deve passar da “Administração pública burocrática” para a “Administração gerencial”. É importante lembrar, que a implementação destas ações é incentivada e financiada por instituições como o Banco Mundial e BID.

• *Administração gerencial: para quê*

A administração gerencial surgiu com maior força na Grã-Bretanha, com Margaret Thatcher, que assumiu o governo em 1979 e, nos Estados Unidos, com a chegada de Ronald Reagan ao poder, em 1979. A justificativa é de que essa modalidade de administração é capaz de contribuir para enfrentar a crise fiscal, de reduzir custos e de tornar mais eficiente a administração pública; de funcionar como um instrumento de defesa do patrimônio público contra os interesses de determinados grupos que buscam benefícios ou vantagens mediante o controle do Estado ou por meio da corrupção direta.

Ela tem como características gerais<sup>15</sup>: ser orientada para o cidadão contribuinte de impostos e cliente dos serviços públicos; ser centrada na obtenção de resultados; e pressupor que os funcionários públicos e os políticos são merecedores de um certo grau de confiança. Quanto à estratégia, utilizam-se a descentralização, a delegação de autoridade; o incentivo à criatividade e à inovação; e o *contrato de gestão* para avaliar e controlar os gestores públicos. Ao contrário da administração pública burocrática, que se concentra no controle dos processos *a priori*, como o de admissão de pessoal, de compra de bens e serviços e de satisfação das demandas da sociedade, a administração pública gerencial preocupa-se com o controle *a posteriori* dos resultados, a partir dos objetivos definidos; e em medir os graus de eficácia e eficiência mediante de indicadores acordados e definidos no contrato “de gestão”.

É bom frisar que a administração pública gerencial é inspirada na administração de empresas e é frequentemente identificada com as idéias neoliberais e, ao ser aplicada, passou a ser denominada de reforma neoliberal - como as implementadas nos EUA, na Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e na Suécia, e em países da América Latina, como o Brasil<sup>16</sup>.

#### • *A implementação da reforma gerencial no Brasil*

No Brasil, a primeira tentativa de implantação de uma administração gerencial foi no governo de Castello Branco, por meio do Decreto No. 200 (1967), que promovia forte descentralização administrativa no plano federal, “flexibilizando a administração”, principalmente a indireta, como as empresas estatais. Para isso, instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa, entre outros, o planejamento e o orçamento; a sistematização, a coordenação e o controle de processos e de informações para a tomada de decisões. No início dos anos 1980, Hélio Beltrão, lançou o Programa Nacional de Desburocratização - PrND que tinha como objetivos a revitalização e agilidade das organizações do Estado, a

---

15: Ver: CLAD (1999), Fleury (2003), MARE (1995) e Bresser (1998-a,b,c).

16: Oliveira (2000), entre outros autores, ao analisarem a chamada Reforma Administrativa implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracteriza-a como de cunho Neoliberal. Enquanto Bresser (1995) denomina a reforma de administrativa gerencial como sendo uma proposta social-democrata ou social-liberal para o século XXI.

descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. Segundo o discurso oficial, em 1985, no período da transição democrática (“Nova República”), estas ações rumo à Administração pública gerencial é paralisadas, e um “novo populismo patrimonialista surgia no País”. Constituição de 1988, ocorreu com o “engessamento do aparelho estatal e, como consequência, “um retrocesso burocrático sem precedente” na história do país. (MARE: 1995, 27).

Baseado na experiência internacional e nos “indicativos” das instituições como o BIRD, BID e PNUD, o governo de FHC em 1995 propôs e implementou, em parte, a chamada reforma administrativa de cunho gerencial no Brasil<sup>17</sup>. Foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, da Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República, que traz a proposta da chamada Reforma Administrativa Gerencial<sup>18</sup>, a qual objetiva contemplar os seguintes processos: a redefinição das funções do Estado e a redução do tamanho do Estado; a diminuição do grau de interferência do Estado; o aumento da capacidade de decisão do governo e de poder.

Segundo este documento MARE (1995), o Estado brasileiro contará com quatro áreas de atuação:

1.Núcleo Estratégico: refere-se ao governo, em sentido lato. É onde se definem as leis e as políticas públicas e se cobra o seu cumprimento. É composto pelos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (na esfera federal: Presidente da República, os ministérios, os seus auxiliares e seus assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas). Estas ficam subordinadas à propriedade do Estado. A entidade executora destes serviços será a burocracia e a forma de administrar é a burocrática.

2.Atividades Exclusivas: é a área em que são prestados os serviços que só o Estado pode realizar. São agências ou serviços que exercem o poder

---

17: Ver: MARE (1995) e (Bresser: 1998-b, 31).

18: Foi promulgada, no dia 4 de junho de 1998, a Emenda Constitucional No. 19, a chamada Reforma Administrativa. A proposição havia sido encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 23 de agosto de 1995, tendo sido aprovada na Câmara dos Deputados, na forma de substitutivo, encaminhada ao Senado Federal, onde foi aprovada sem alteração de mérito. Ver: Guerzoni (200: 9)

de regular, de fiscalizar e fomentar. Exemplo: polícia, previdência básica, fiscalização e arrecadação de impostos, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o subsídio à educação básica, entre outros. As entidades executoras serão as agências executivas autônomas e a forma de administrar será a gerencial.

3. Serviços não Exclusivos: é o setor onde o Estado atua simultaneamente com organizações públicas não-estatais e privadas. Estas instituições não possuem o poder de Estado. São exemplos: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus. Estas atividades serão contratadas, processo que foi denominado de “publicização”. As entidades executoras serão as Organizações Sociais (OS) e a forma de administrar é a gerencial.

4. Produção de Bens e Serviços para o Mercado: é a área de atuação das empresas estatais, como as do setor de infra-estrutura. Estas áreas serão privatizadas. Portanto, as empresas privadas serão responsáveis por esta área e a forma de gerenciar, por sua vez, é a gerencial.

A partir destas áreas, foram definidas as seguintes formas de propriedade no desenho do Estado brasileiro: a estatal, a pública não estatal<sup>19</sup> e a particular.

#### • *Novas visões sobre a reforma*

Para o sociólogo Francisco de Oliveira (1995), a crise do Estado brasileiro tem uma origem totalmente diferente da apresentada pelo pensamento hegemônico. Que crise é esta? A crise do Estado, segundo o autor, foi denunciada inicialmente pelo neoliberalismo, e a percepção é a de que a crise é intrínseca ao Estado, como se este se esgotasse e se exaurisse por ele mesmo, sem pensar numa relação com a sociedade. A fundamentação do seu diagnóstico é que existe um Estado gigantesco e não considera que é o movimento da sociedade civil que redefine o tamanho, o lugar e o papel do Estado na sociedade brasileira.

---

19: Esta é uma forma híbrida de relação entre o Estado e o mercado. As OS são contratadas para gerenciar o patrimônio público e financiadas para oferecer serviços públicos aos cidadãos sob controles de um conselho de administração, de um contrato de gestão e da concorrência do mercado. Para Fleury (2003) e MARE (1995) esta nova forma de propriedade não se confunde com o mercado por ser entidades públicas. Este tema tem provocado um caloroso debate sobre o que significa para cada ator social e qual o seu papel nas chamadas reformas de Estado. Conceitos como: mercado, quase- mercado, estatal, público e o que é público não-estatal. Ver: Bresser (1998), Fleury (2003) e Genro (1997), Osborn y Gaebler (1995).

Para solucionar a crise do Estado, a receita apresentada pelos neoliberais é a de que o Estado deve deixar de atuar na economia e na sociedade. Oliveira (1995) acredita que, no Brasil, a relação entre Estado e sociedade civil mudou qualitativamente e que o Estado brasileiro “*deixou de ser a forma de um certo modo de dominação social*”. Uma nova prática é introduzida na relação entre governo e sociedade nas gestões democráticas. “*Não é mais o velho diálogo do ‘manda quem pode, obedece quem tem juízo’ apesar de toda a crise que assola o país*”.

Reconhece que a forma estatal, que sempre foi um modo de dominação social, está esgotada não somente pela crise financeira, mas notadamente porque há um grupo de novos atores organizados, capazes de interferir nas políticas do Estado, influenciando no onde, no quando e no como. Isto deixa temerosa a classe dominante e justifica a pressa em liquidar o Estado no Brasil. “*E é por isso que está crise é tão grande no Brasil*” (p. 7).

Como saída para a crise do Estado brasileiro, o autor propõe que a sociedade civil se faça presente com suas novas capacidades e intervenha no Estado. Desse modo, “*não será possível refazer a velha relação clientelística e do mandonismo pessoal, pois a modernização do Estado leva a que as relações se tornem cada vez mais impessoal*”. Nada garante, entretanto, que essa nova relação da sociedade civil com o Estado evite “*o risco de um novo clientelismo*” (p. 8).

Para Oliveira, a modernização do Estado passa pela democratização do poder por meio de formas de representação cidadã em cada instância de decisão, de modo que um novo diálogo seja estabelecido entre sociedade e Estado. Acentua o autor que pensar um novo Estado é refletir essa nova relação de forma estratégica, ultrapassando o particularismo, o corporativismo, e os atores dizendo o que querem na sua relação com o Estado. “*A principal redefinição do Estado é aquela que se dá no momento em que a sociedade civil for capaz, ela mesma, de dizer qual Estado quer, que tamanho deve ter, onde ele deve atuar*” (1995:10).

#### • *Qual o tipo de reforma?*

Já o entendimento de Prats (2000: 2, 3) sobre o tipo de reforma que deve ser implementada na América Latina em benefício do desenvolvimento, é o de que os países da região necessitam de uma reforma ad-

ministrativa que crie burocracias capazes de assumir eficazmente as funções exclusivas do Estado em um marco de segurança jurídica. Acredita que a administração burocrática, mesmo que reinventada, é ainda o sistema de administração mais racional para o desempenho das funções exclusivas do Estado e não a administração gerencial como a proposta por Bresser Pereira (1998, 2000) e MARE (1995). Alerta Joan Prats para a idéia de que a denominada reforma gerencial pública não é nunca um mero traslado de técnicas e cultura do setor privado, capaz de resolver problemas genuinamente “públicos”. E até parece que os neo-reformistas (defensores da reforma gerencial) sugerem que a história nos haveria levado da administração patrimonial à administração burocrática e que, desta, nos haveria conduzido, na linha do progresso, à administração gerencial: enumeram características como se elas se integrassem a um “modelo ou tipo ideal” no sentido weberiano<sup>20</sup>.

#### • *Avaliando a Reforma*

Cláudia Costin (2003)<sup>21</sup>, avaliando a administração pública no governo de Fernando Henrique, diz que esta gestão teve um grande papel na constitucionalização do serviço público. Foi dada uma atenção maior à política de carreiras, ofertaram-se salários mais adequados, tornando o serviço público mais competitivo e atraente: “*muito se fez para oxigenar a máquina do serviço público federal*”.

Para o ex-ministro Bresser Pereira (1999)<sup>22</sup>, a reforma gerencial da administração pública brasileira pode ser considerada como uma “história de sucesso”, “*pelo menos até agora: está substituindo a atual administração Pública burocrática misturada de práticas clientelistas ou patrimonialistas*”. A reforma foi aprovada pelo Congresso, optou pela gestão de qualidade total, recebeu o apoio das elites políticas, da opinião pública e dos altos funcionários. Além disso, o autor demarca os estados e principais cidades estão adotando os novos dispositivos e práticas da reforma gerencial.

---

20: Prats (2000) cita o Ministro Bresser Pereira (1997) quando este comenta a evolução das reformas administrativas no Brasil e das principais características da reforma gerencial.

21: Foi secretária geral do MARE e posteriormente Ministra de Estado em substituição a Bresser Pereira no governo de FHC.

22: Ver artigo: *Reflexões sobre a Reforma Gerencial brasileira de 1995*. Em: [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)

Em síntese, esta “*avançou nas três dimensões pelo Plano Diretor: a Institucional, a Cultural e a gerencial*”.

Enquanto isso, o sociólogo Chico de Oliveira (2000) faz uma dura crítica ao que ele chama de processo de hipoteca do Estado brasileiro, executado desde o segundo “delfinato”<sup>23</sup>, nos anos 1980, que teve continuidade com Fernando Collor (liberalização comercial, “a errática desestatização e seqüestro dos ativos financeiros”) e com Fernando Henrique Cardoso, em que “*levou-se a privatização até as últimas consequências; com isso, ou tola ou propositadamente, cortaram-se as margens das políticas de desenvolvimento, pois a experiência ensinava que na periferia esta era uma das poucas possibilidades.*” Essa privatização, segundo o autor, levou à concentração de poderes nas mãos das empresas transnacionais que, somados, ultrapassaram a capacidade de regulação do Estado brasileiro e levaram a uma luta para o controle do aparelho de Estado, por “*um troca - troca entre executivos do setor privado e altos funcionários do governo que detinham os ‘mapas da mina’, os primeiros subordinando as decisões do Estado aos critérios de interesses privado*” - o que contribuiu decisivamente para a desestruturação do Estado brasileiro. Acrescenta o autor que a reforma do estado foi feita além da “cosmética” elaborada pelo antigo ministro Bresser Pereira, que se dedicou com afincamento a destruir as categorias do funcionalismo público e criou a diferenciação entre os servidores de “carreira” e de “mercado”. E, na realidade, a reforma é uma intervenção externa na Gestão do Estado, tendo como base os parâmetros das organizações como o BIRD, FMI, OMC e, por outro lado, pela perda da capacidade de emissão e gestão monetária. “*Trata-se da privatização do Estado, rigorosamente*”.

Avaliando as reformas implementadas em países da América Latina como o Brasil, Joan Prats (2000) diz que as primeiras fracassaram, em primeiro lugar, por serem delineadas como uma operação fundamentalmente técnica, politicamente neutra, indiferente com respeito ao sistema político. Foi uma grande operação financeira e de assistência técnica orientada a transferir equipes, conhecimentos e capacidades administrativas e técnicas. E, na chamada reforma gerencial do aparelho de Estado, o autor considera que

---

23: Refere-se ao período em que o economista Delfim Neto exercia o cargo de Ministro de Estado do Brasil pela segunda vez.

esta trouxe em sua concepção e implementação erros já cometidos, tais como querer importar um modelo de racionalidade, principalmente dos países anglo-americanos como sendo um paradigma de orientação universal; de não considerar que em muitos países como o Brasil, especialmente na maioria dos seus municípios, a cultura burocrática ainda não foi consolidada. O que prevalece são as fortes relações de informalidade, características da falta de uma verdadeira burocracia capaz de assumir de forma eficaz e eficiente as funções exclusivas do Estado brasileiro.

Outras falhas que podemos apontar é que “a reforma gerencial” só contemplou concretamente o Poder Executivo, ficando de fora o Legislativo e o Poder Judiciário, além da maioria de estados e municípios brasileiros (5.550); não diferenciou o que é organização e instituição<sup>24</sup>; e, na maioria dos casos onde foram implantadas<sup>25</sup>, as reformas se transformaram em meras tentativas de racionalização de gastos públicos das administrações públicas, mudanças no organograma e a adoção de nomes pomposos para os ocupantes dos cargos<sup>26</sup>. Intenso e extenso foi o discurso dos governos (federal, estaduais e poucos municipais) sobre a nova administração gerencial e seus efeitos positivos para o cidadão, com oferta de melhores serviços a um menor custo, enfocando sempre o aspecto simbólico da modernidade, da eficácia da empresa privada. Chegou ao cúmulo de o Secretário de Estado dizer que “*agora estamos administrando o Estado como uma corporação privada*”, racionalizando os re-

---

24: Os autores denominados de neoinstitucionalistas fazem uma distinção entre *instituição* e *organização*. *Instituição* é o sistema de convicções, valores, princípios e regras do jogo correspondentes (incluídas tanto as regras formais como as informais), que determinam as funções a desempenhar pela instituição, os processos de eleição de seus membros, o estatuto dos mesmos, as pautas básicas de seu funcionamento, assim como os modos de relação com os demais poderes do Estado e com a sociedade, e com os atores sociais em general. Já a *organização* designa uma realidade diferente: É o conjunto de recursos humanos, financeiros, tecnológicos, de competências e capacidades, que em um momento dado, se põe a serviço das funções da Instituição. Observam que a organização e gestão eficaz e eficiente destes recursos, capacidades e competências é um aspecto chave da fortaleza ou debilidade de determinado Poder do Estado. Mas, resulta radicalmente insuficiente se não se acompanhar ou se por a serviço de uma estratégia de fortalecimento institucional. Ver: Joan Prats (1996 e 2000)

25: A chamada “Reforma Gerencial” foi implantada somente em alguns Estados, principalmente os que tinham acordos e financiamentos (empréstimos) do BID ou do Banco Mundial como é o caso do Ceará. Enquanto nos mais 5.550 municípios brasileiros poucos foram os que implementaram (ou tentaram) este tipo de administração pública.

26: Em alguns estados brasileiros, o secretário de Estado passou a ser denominado gerente; a recepcionista passou a ser chamada de consultora de relacionamento com o cliente. É o que Manuel Castells chama de “manipulação simbólica”. Normalmente, o nome da função muda, o trabalho aumenta e o salário e, “benefícios” continuam os mesmos, quando não são rebaixados.

cursos e aplicando critérios de eficácia, eficiência, produtividade e princípios de qualidade total, de modo a atender bem “o cliente”. Muitos foram os recursos, na maioria dos casos oriundos de empréstimos internacionais, aplicados na realização de seminários internacionais, na contratação de consultores e na divulgação, nos meios de comunicação, das *mudanças* e dos benefícios que seriam obtidos com a “reforma gerencial” iniciada em 1995 implementada pelo “Estado Espetáculo”<sup>27</sup>. Poucas, entretanto, foram as *transformação efetivas* que se estabeleceram no aparelho de Estado (governos federal, estaduais municipais) e nas suas relações com a sociedade e com o mercado. Não restam dúvidas de que o grande “sucesso” se deu no setor de bens e serviços para o mercado, onde as empresas estatais foram privatizadas, inclusive contando com aportes de recursos do BNDES, provenientes do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), ou de fundos de pensão, em alguns casos. É o Estado brasileiro financiando a transferência de seu patrimônio, principalmente, para as empresas internacionais, alimentando a destruição de postos de trabalho no País e a transferência de lucros para as matrizes das multinacionais no Exterior, em nome da universalização e da prestação de melhores serviços a um menor custo para os brasileiros...<sup>28</sup>

### 3 Em busca de outro desenvolvimento

Defendemos a idéia de que o Desenvolvimento Humano Integrado e Sustentável (DeHIS) só será concretizado quando tivermos um Estado a serviço do cidadão e da cidadã: um Estado forte, democratizado, transparente e soberano. Um Estado livre das amarras do mercado, dos tecnocratas, dos políticos aéticos, amantes da cultura do *ismo* - do patrimonialismo, do mandonismo e do clientelismo. Um Estado que diga não aos interesses dos países, das multinacionais e dos movimentos

27: Ver: Schwartzberg, Roger-Gérard. *O Estado do Espetáculo*. Rio de Janeiro: Difel-Difusão EditoriaI, 1978. “O hoje em dia, o espetáculo está no poder (...) é o próprio Estado que se transforma em empresa teatral, em Estado espetáculo”.

28: A Teleceará, hoje Telemar, antes de ser privatizada tinha 2.200 empregados, tendo reduzido o seu quadro fixo para 900 trabalhadores já na 3ª. fase de “reestruturação”. Outro fato é que as empresas privatizadas como a Rede Ferroviária do Nordeste (antiga REFFESA) e a do Centro-Oeste receberam novos financiamentos do BNDE para que não “paralisassem” as suas atividades (quais?) ou não devolveriam a “sucata” à “viúva”, leia-se o Governo brasileiro, como anunciava a imprensa nacional.

sociais internacionais que contrariem os objetivos estratégicos do Estado brasileiro. Atingiremos o DeHIS, quando conseguirmos superar as variáveis de longo prazo, com raízes no sistema colonial, que atuam como obstáculos ao nosso desenvolvimento - como o tecido institucional de origem ibérica que aqui se plantou, e a sociedade autoritária constituída de forma fragmentada, geradora de desigualdades e de exclusão social. Enfatizamos a idéia de que superar as debilidades citadas e outras como os partidos políticos capturados e reprodutores do *status quo*, as concentrações extremas dos meios de comunicação de massa, de terra (rural e urbana) e de renda pessoal; o desemprego, as exclusões social e digital, os analfabetismos formal, estrutural e político é essencial para se atingir o DeHIS. Sem isto, estas fragilidades que passaram na *ponte* da continuidade histórica que liga o nosso passado colonial à época atual, continuarão a existir e em nada contribuirão para a busca do desenvolvimento centrado nas pessoas. E para a nossa infelicidade, o que poderá ocorrer é a continuidade da luta desenfreada pelo crescimento econômico a qualquer preço, como se este fosse o **fim** em si mesmo desejado pelos diferentes segmentos da sociedade brasileira.

#### 4. Considerações finais

Como partidários da idéia de que “*quem ignora a história corre o risco de repeti-la*”, indicaremos a seguir alguns elementos revelados pela experiência histórica e que podem servir de *indicadores de alerta* quando da reflexão sobre a Reforma do Estado ou a sua *reinvenção* (e da sociedade), na perspectiva do desenvolvimento humano. *Ensino e desafios*:

- aclarar a significação dos discursos. Os diversos atores sociais (Estado, mercado, sociedade), manifestam o apoio à “participação social”, à democracia participativa, ao controle do Estado pela sociedade, à implementação de parcerias, a modernizar ou *reinventar* o Estado etc. Devemos considerar que estes conceitos não têm idênticos significados para cada ator social, e as suas construções históricas são diferenciados;
- nenhum modelo organizacional tem uma racionalidade supostamente universal e neutra. Qualquer que seja sua origem e caráter “simbólico”

- moderno, *top*, “caso de sucesso” - ele depende de uma adaptação a todo um conjunto de fatores internos e externos vigentes em determinado país, estado ou município. Por exemplo: a qualidade das instituições, as relações formais e informais entre os cidadãos e destes com os diferentes atores sociais; a *esfera pública*; as qualidades dos governantes, do capital humano, do capital social e da(s) tecnologia(s) utilizadas;
- o desempenho do governo depende do desenho das instituições que regulam as relações entre a burocracia, os políticos eleitos e cidadãos. Na prática, é a burocracia sendo supervisionada pelo Legislativo, e este prestando contas aos cidadãos e cidadãs. Numa perspectiva de democracia participativa, esses mecanismos de responsabilização (*accountability*) funcionam do seguinte modo: os governantes e burocratas prestando contas diretamente aos movimentos sociais e à comunidade em geral, e estes não só demandam serviços e exigem os seus direitos, como também participam efetivamente na elaboração e implementação da agenda de interesses comuns. A sociedade deve ser considerada como parceira e não como substituta das obrigações do Estado<sup>29</sup>;
  - devemos considerar no redesenho de outro Estado, os vasos comunicantes e as suas relações com a sociedade e com o mercado; e os seus papéis na busca de um outro desenvolvimento fundado em outros valores que não os de mercado. Como também assumir que, mesmo com os avanços ocorridos em nosso País, ainda existe forte déficit institucional, expresso na fragilidade de nossas organizações e no alto grau de desconfiança entre as pessoas e em relação às instituições<sup>30</sup>;
  - admitir a razão de que prevalecem, em diferentes espaços (federal, estaduais e municipais), as políticas do favor; os comportamentos e os ritos autoritários ou de subordinação, como: “sabe com quem você está falando?”, “sabe de quem eu sou filho (a)?”, “Sabe de quem eu sou motorista?”<sup>31</sup>, “manda quem pode, obedece quem tem juízo.”, “para os amigos tudo, para os inimigos a lei”, “meu rei, o que você manda?”

29: Uma das experiências mais conhecidas é a do orçamento participativo em Porto Alegre.

30: Segundo a pesquisa de opinião do Latinobarômetro (2002): Entre todos os países pesquisados (15) o Brasil apresenta o menor índice (3%) das pessoas que dizem que confiam em qualquer pessoa. A média da região é de 19% e o maior índice é apresentado pelo Uruguai com 36%.

31: Ver: DA MATA (1997). Aborda a teoria e prática do “sabe com quem está falando?”.

“este é bom: é *made in USA*”, “aqui, quem manda sou eu. Deixa que eu resolvo” etc.

- A história nos mostra que normalmente as receitas (políticas de “cooperação”) “ofertadas” pelos países ricos dentro da lógica “*faça o que digo, mas não faça o que eu faço*”, não se transformam em políticas promotoras do desenvolvimento humano para as nações que as adotam<sup>32</sup>. O exemplo mais recente foi o receituário “imposto” pelo Consenso de Washington, de 1989<sup>33</sup>;
- a construção de um Estado moderno, a serviço da sociedade, na perspectiva do desenvolvimento humano, não é uma tarefa isolada de um governo e não é alcançada simplesmente por intervenção *técnica e neutra*, que receba o nome de reforma administrativa burocrática ou gerencial, sob a orientação de *experts* internacionais de agências multilaterais (BIRD, BID, PNUD). É um processo político, que envolve também as relações entre o Estado e a sociedade; a divisão social do trabalho, a correlação de poder e a distribuição do excedente social; a criação e a expansão da *esfera pública*. Está inserido em um jogo sócio-político em que os diferentes atores sociais

---

32: Para Joseph Stiglitz (1998, 2000) se os Estados Unidos e a Alemanha tivessem seguido políticas como as prega o Consenso de Washington jamais teriam se industrializados. Ele defende que as mudanças que levam ao desenvolvimento não podem ser impostas de fora e que não há desenvolvimento sem mudança no modo de pensar e de atuar das pessoas. Acrescenta que para os Programas de desenvolvimento produzirem melhores instituições e capacidades, é necessário, que sejam incorporados por uma coalizão de atores nacionais capazes de impulsionar as transformações de forma sustentável. Adverte que as práticas de cooperação que estão mais preocupadas com “as condições” do que com a interiorização, a participação e comprometimento dos atores locais podem ter efeitos perversos inesperados. Ver: Prats (2002, 8 e 21).

33: Em novembro de 1989, reuniram-se em Washington (EUA) funcionários do governo americano, do FMI, Banco Mundial, BID e economistas de países da América Latina, como Mário H. Simonsen, do Brasil, convocados pelo Instituto de Economia Internacional para avaliar as reformas econômicas implementadas na região. Nesta ocasião foi ratificada em termos de **Consenso** a proposta neoliberal do governo norte-americano que condicionava, para conceder cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral aos países da região, a implementação das políticas sugeridas através do FMI e Banco Mundial; propostas estas absorvidas pela elite brasileira, como pode ser visto na publicação da FIESP de agosto de 1990 sob o título “Proposta para um Brasil Moderno”. Ver: artigo do embaixador BATISTA, Paulo Nogueira (1994). O sumário das coincidências entre os presentes foi feito por John Williamson (1990) e que se transformou em um autêntico manifesto para as reformas econômicas conhecidas como o **Consenso de Washington**. Este documento traz os seguintes temas: Disciplina Fiscal; prioridade dos gastos; reforma fiscal; liberalização financeira; taxas de câmbio fixas; liberalização comercial; eliminação de barreiras para os investimentos estrangeiros direto; desregulamentação para a entrada de empresas estrangeiras, e direitos de propriedade assegurados. (Prats: 2002, 7 e 20).

(nacionais e globais) agem de forma a maximizar o atendimento de suas demandas e de seus interesses;<sup>34</sup>

- os “reformadores” devem alimentar as suas reflexões com os ensinamentos (erros e acertos) do passado e considerar que a Administração Pública é parte da prática cotidiana do cidadão e da cidadã, independentemente da função ou da atividade que ocupa na sociedade; entender que são interdependentes, contrariamente do que muitos pensam;
- há necessidade de lutar pela democratização do Estado e da sociedade; pela desprivatização do Estado, tornando efetivamente público o que é estatal. Lutar contra a política de *despolitização*, a ideologia dominante de oferecer como símbolo de modelo de desenvolvimento *ideal* o seguido pelos americanos do norte, de modo que o governo e os cidadãos possam se libertar das forças econômicas e simbólicas dos países dominantes e repensar outro modo de vida, pautado em outros valores: os da solidariedade, da responsabilidades social dos cidadãos, das empresas e do Estado, da participação política-cidadã, da informação como direito fundamental do cidadão; nas relações democráticas, na construção de caminhos para a justiça social no plano local e global. E para a expansão das liberdades e das oportunidades para os homens e as mulheres - que é o principal **fim** e o principal **meio** do desenvolvimento com **face humana** que desejamos. Ao contrário do que a Ideologia dominante defende, é fundamental estarmos conscientes de que *o Crescimento econômico* é um **meio** para se atingir o desenvolvimento humano e não um **fim** em si mesmo. E que, nem todo *crescimento econômico* é benéfico para o desenvolvimento humano integrado e sustentável: vai depender da qualidade deste desenvolvimento, se é predatório ou se respeita o princípio da sustentabilidade: econômica, social, cultural, política e ambiental.

---

34: É importante lembrar que cada *ator social* tem diferentes recursos de poder (conhecimento, poder político, militar, financeiro, de organização, de informação e comunicação, etc.) e Pesos diferentes neste campo de disputada. Portanto, quando mais desiguais são os “competidores”, mais dificuldade terão para obter Consensos em torno de *Interesses Comuns*, e menos equitativo será *os resultados* da peleja.

## Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. El Estado en un Mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington D. C: Banco Mundial, 1997.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: *Em defesa do Interesse Nacional. Desinformação e Alienação do Patrimônio Público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. *A Cidadania Ativa - Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- BENEVIDES, Maria Victória de M. “Cidadania e Democracia.” Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBSC)- Lua Nova, Número 33, p. 5 – 16. São Paulo: ANPOCS, 1994.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. La reconstrucción del Estado en América Latina. .  
*Revista de la CEPAL. Número extraordinario. Santiago do Chile: CEPAL, 1998a. Consulta em 15.2.2002.* <http://robinsonrojas.com/purochile/bresser.htm>.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser Pereira, Luis Carlos e Spink, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998b.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: In: Bresser Pereira, Luis Carlos e Spink, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998-c.
- CARDOSO, Fernando H.. In: MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. Brasília: MARE, 1995.
- CARDOSO, Fernando H.. Reforma do Estado. In: Bresser Pereira, Luis Carlos e Spink, Peter (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- CASTELLS, Manuel. Até o Estado Red? Globalização econômica e Instituições políticas na era da informação. In: *Seminário Internacional sobre Sociedade e Reforma de Estado*. Brasília: MARE, 1998.
- CHAUÍ, Marilena. *Brasil. Mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- CUNILL, Nuria. *Repensando lo Público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD, Venezuela, 1997.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAHL, Robert. *La poliarquía, Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social. Propostas para uma gestão descentralizada*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 9ª. Ed.. São Paulo: Globo/EDUSP, 1991.

FLEURY, Sonia. *Reforma del Estado. Instituciones y Desarrollo 14-15. Em Línea*. Barcelona: IIGOV, 2003. Data de Consulta 10 de dezembro de 2003. [www.iigov.org](http://www.iigov.org).

FLEURY, Sonia. *Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. Nueva Sociedad No. 156. Em Línea*. Caracas, Julho-Agosto de 1998. [www.nuevasoc.org](http://www.nuevasoc.org).

GECD. Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática: Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa. (Dossiê das discussões realizadas no período de 10 de 1988 a 5 de 1999). Campinas (SP): Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD, IFCH/UNICAMP, 1999.

GENRO, Tarso. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: VILLAS BOAS, R. & TELLES, V. S. (orgs.). *Poder Local, participação popular e construção da cidadania*. Revista do Fórum Nacional de Participação Popular, ano 1, no. 1, 1995.

HABERMAS, Jürgen: *Teoría de la acción comunicativa, tomo I – Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 21ª Ed.. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro, 1997.

LATINOBARÓMETRO. Informe Latinobarómetro. Encuesta latinobarómetro 2001. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. Brasília, 1995.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília: MH Comunicações, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial. En: Méndez, E. Juan; O'Donnell, Guillermo e Pinheiro, Paulo Sérgio (Org.). *Democracia, Violência e Injustiça. O não Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001b.

OLIVEIRA, Francisco de. Extermínio do Futuro: a hipoteca do Estado. Texto publicado no Jornal em Tempo, Junho de 2000. Em linha. <http://www.lpp-uerj.net>. Última Consulta em 4 de 12 de 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. In: *Poder Local, Participação popular e Construção da Cidadania No. 1*. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. São Paulo: Instituto Cajamar, Polis, Fase e IBASE, 1995.

OLIVEIRA, Manfredo A. de. *Desafios Éticos da Globalização*. São Paulo: Paulinas, 2001.

PNUD / ONU. *Informe sobre el Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi - Prensa, 2002.

PRATS, Joan. Un marco conceptual para la gobernabilidad democrática. Gobernabilidad democrática en la América Latina. Cap. 2. Campus Virtual. En línea Curso Gobernabilidad en la Sociedad de la Información. Barcelona: Universidad Oberta de la Catalunya – UOC, 2000. [www.uoc.es/campusvirtual](http://www.uoc.es/campusvirtual).

PRATS, Joan. “*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y Analítico*”. Instituciones y Desarrollo. (2001), número 10, p. 103-148. [http://www.iigov.org/iigov/revista/print.php?print=10/10\\_04&T1](http://www.iigov.org/iigov/revista/print.php?print=10/10_04&T1) [en línea]. [Data de consulta: 3.12.2003]

PRATS, Joan. Reinventar la Burocracia. Construir la Nueva Gerencia Pública. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad – IIG. (Em Línea) <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto>. Data de consulta: 3.3.2000.

PRATS, Joan. La Reforma de los Legislativos Latinoamericanos. Un enfoque Institucional. Washington, D. C: BID, 1997.

PUTNAM, Robert D., LEONARDI, R. y NANETTI, R. Y. *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SEGATTO, José A. A Cidadania e Democracia do Brasil. *Cultura e Vozes – No. 6 – Ano 93 – Volume 93*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STIGLITZ, Joseph. Participación y Desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo No. 7*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG), 2000.

STIGLITZ, Joseph. *Os exuberantes anos 90*. Uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.



## Crise fiscal e reforma do Estado

**Raymundo Juliano Feitosa**

### **Estados, governos**

*“Qual o melhor? – Até o presente não conheço quem não tenha governado algum Estado. Não falo dos ministros que governam efetivamente, uns dois ou três anos, outros seis meses, outros seis semanas. Falo de todos esses senhores que, à hora das refeições ou em seus gabinetes, expõem seu sistema de governo, reformando os exércitos, a igreja, a magistratura e as finanças.”*

**Voltaire** (Dicionário Filosófico)

### **Introdução**

No prólogo ao já clássico *A Crise do Estado-Providência*, Pierre Rosanvallon (1997: 7) observa enfaticamente que um diagnóstico do Estado de Bem-Estar pode ser fixado a partir da ocorrência do seguinte quadro: um crescimento bastante acentuado das despesas com saúde pública e com o setor social em níveis bem acima das receitas. Conseqüência disso é um problema doloroso de financiamento que situou em dificuldades os países de capitalismo avançado.

O remédio prescrito para fechar as brechas fiscais foi o aumento da carga tributária, que teria passado de 35% em 1970 para além de 45% nos anos 1990, em relação ao PIB da França.

O mesmo Rosanvallon (1997:7) já perguntava por quanto tempo tal situação poderia prosseguir.

É importante assinalar que tal situação aparecia com maior dramaticidade em países ditos periféricos, como o Brasil, onde em termos rigorosos não cabe falar de Estado de bem-estar. Com efeito, mais que superar brechas fiscais e principalmente recortar o gasto público, cabia ao Estado atender exigências impostas pelos mecanismos de integração internacional que direcionavam suas pautas para obter atuações mais atenuadas deste Estado na economia e na sociedade.

O objetivo principal do trabalho é demonstrar que a reforma do Estado em curso no Brasil desde o final dos anos 1980, encontra na crise fiscal a mais significativa justificativa para sua implementação.

## A crise fiscal

A pergunta formulada pelo autor citado é: “está o Estado providência num impasse financeiro?”, referindo-se diretamente ao Estado francês. Vale assinalar que a mesma pergunta já havia sido formulada anteriormente num longo e profundo estudo realizado por James O’Connor, em 1973 sobre o título de *The Fiscal Crisis of the State*, onde as experiências vivenciadas quer nos EUA, quer em escala mundial, foram analisadas a partir de uma visão sobre os Estados de bem-estar e suas crises financeiras.

Na introdução do livro citado, O’Connor destaca o que chamou de bancarrota teórica da economia tradicional, onde faz referências diretas e precisas às obras de Rudolph Goldscheid, Joseph Schumpeter, Musgrave e até mesmo Keynes. Atribui a abordagem da economia tradicional o qualificativo de simplista, porque desconsideraram o peso das despesas governamentais que chegaram a constituir uma parcela cada vez maior das despesas totais dos países capitalistas avançado, além do mais, muitos economistas ortodoxos acreditam que no caso dos EUA, por exemplo, o volume dos gastos

federais é determinado pelo volume dos gastos privados (como se vê, uma relação inversa).

O aspecto central contido na introdução de O'Connor está consubstanciado em uma espécie de resumo da sua teoria da crise fiscal. De início, esclarece O'Connor que o seu esquema teórico, ou melhor as categorias que o constituem, partem da economia marxista sendo adaptadas ao problema da análise orçamentária.

Aduz a explicação de que sua primeira premissa está formulada nos seguintes termos: “legitimação (...) isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social”. Enfim, deve transformar temas políticos em temas administrativos, mistificando sua política.

A segunda premissa, seguramente o nó górdio de sua análise, parte do suposto que “A crise fiscal só pode ser entendida em termos de categorias econômicas marxistas básicas”.

Relativamente aos problemas aqui examinados, as despesas estatais têm um caráter duplo correspondente às duas funções básicas do Estado capitalista: capital social e despesas sociais.

Nos diz ainda, que a tese básica defendida pode ser especificada da seguinte maneira: o crescimento do Estado tanto é causa como efeito da extensão do capital monopolista.

A segunda tese básica é que “a acumulação de capital social e de despesas sociais é um processo contraditório que cria tendências para crises econômicas, sociais e políticas”.

Sem medo de cometer um grande equívoco, é possível afirmar que O'Connor por um lado (uma perspectiva marxista) e Rosanvallon, por outro (uma perspectiva social democrata), são dois dos autores, não apenas inseridos entre os mais críticos, que seguramente estão entre os que mais aprofundaram os estudos sobre A crise fiscal no Estado capitalista.

## A crise fiscal no Brasil

Segundo Bresser Pereira (1996)... “A causa fundamental para a crise da economia brasileira é a crise fiscal – em desequilíbrio financeiro estrutural do setor público – a qual, por sua vez, em como uma de suas casas fundamentais o tamanho excessivo da dívida externa pública. Eu defini, na introdução deste capítulo, que a crise fiscal seria um dos pressupostos desta análise, porque o tópico já havia sido largamente discutido. No entanto, é um erro supor que essa crise se limite a um déficit público elevado, como se fosse possível separá-lo da discussão mais geral sobre a economia brasileira. Na realidade, a crise fiscal tem três dimensões: (1) na dimensão de fluxo (o déficit público e a baixa poupança); (2) uma dimensão de estoque (a dívida pública interna e externa); e (3) uma dimensão psicossocial: a falta de credibilidade do Estado, definida em termos objetivos por sua inabilidade em financiar o seu déficit a não ser através de títulos de curtíssimo prazo”.

No âmbito de um permanente processo de ajuste fiscal marcado por descontinuidades, ou melhor, pelo retardamento nas tentativas de aprovar leis ou, ainda o que é mais difícil, a aprovação de emendas constitucionais tendentes à redução dos gastos por um lado, ou mesmo do incremento da receita pública, por outro, vale o registro de algumas medidas que se destacaram como instrumentos de contenção fiscal a partir de 1994, mesmo com caráter temporário. Por tanto, a receita do IPMF (posteriormente CPMF); o Fundo Social de Emergência (posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal/FEF); O Fundo Social aplicações financeiras e a receita de concessões. (GIAMBIAGI e ALÉM: 1999:136/138).

Em termos bem mais precisos do que o fixado acima, Marcus André Melo (2002: 47-50) procurou explicar o processo de reforma fiscal e tributária no Brasil pós-constituente. Para ele, “após a promulgação da Constituição de 1988, setores das elites políticas e burocráticas se mobilizaram em torno de duas idéias-foça relacionadas, mas não logicamente interdependentes: a da ingovernabilidade e da necessidade de reformas pró-mercado. (...) A ingorvenabilidade fiscal passou a ser invocada com base num duplo diagnóstico de rigidez fiscal e orçamentária e expansão de direitos e do gasto social crescente, sem previsão de novas fontes de financiamento”.

A explicação da crise fiscal estava, a essa altura, fortemente ancorada na idéia de que o processo de descentralização fiscal promovido pelos constituintes de 1987/88 significou verdadeiramente uma transferência real de recursos da União para estados e municípios. Mais recorrente ainda era a explicação de que o agravamento da situação fiscal estava marcado também, senão principalmente, pelo fato de a União ter perdido recursos e assumido os mesmos encargos anteriores ao processo de descentralização.

Tal situação teria induzido a União a recorrer à instituição de contribuições sociais, como mecanismo necessário para buscar arrecadar recursos suplementares. (MELO, 2002:48/49).

## **Crise da dívida e crise fiscal**

A discussão anterior nos dá uma base mais geral para entendermos como, a partir da crise da dívida, desenvolveu-se a crise fiscal do Estado brasileiro. O crescimento da dívida externa pública foi, nos anos 1970, consequência de uma estratégia de crescimento (o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND) baseada no déficit público. O ajustamento interno ocorrido entre 1981 e 1983 foi acompanhado da estatização da dívida externa privada. No Brasil, como em praticamente todos os países altamente endividados, o ajustamento foi também uma oportunidade para que as empresas privadas pagassem suas dívidas em moeda local, passando ao setor público a responsabilidade pela dívida externa.

A crise fiscal foi, inicialmente, uma consequência da crise da dívida. A cada dia, aquela se agravava, enquanto esta permanecia no mesmo nível, dada a quase ausência de novos empréstimos externos. Estava claro, contudo, que para que se possa superá-la seria necessário uma redução da dívida externa em torno de 50% do seu valor atual e um ajuste fiscal radical. A redução unilateral da dívida externa legitimaria internamente o ajuste fiscal, enquanto que, externamente, a eliminação do déficit público legitimaria as medidas unilaterais, visando à redução da dívida externa, que o Plano Brady, em 1989, embora tímido, reconheceu necessária.

Nos anos 1980, a crise fiscal do Estado teve cinco ingredientes na América Latina: (1)- déficit público; (2)- poupanças públicas negativas

ou muito baixas, (3)- dívida interna e externa excessiva; (4)- falta de crédito do Estado, expressa na falta de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica (os títulos do tesouro rolados no *overnight*), e (5)- falta de credibilidade do governo.

O déficit público elevado e a poupança pública insuficiente, e até mesmo negativa, são componentes de fluxo da crise fiscal, enquanto que o tamanho da dívida pública – seja interna ou externa – é um componente de estoque. Na verdade, a falta de crédito público é a característica fundamental da crise fiscal do Estado. Um país pode ter um déficit público alto e também uma dívida pública elevada, sem que o Estado perca seu crédito e o governo sua credibilidade. Esse é o caso atual dos Estados Unidos e da Itália, onde, apesar do déficit e da dívida pública, não há crise fiscal, ou ela é muito mais branda do que a existente na América Latina. A perda de crédito pelo Estado – sua incapacidade de se financiar a não ser de senhoriagem (emissão de moeda) – é a quintessência da crise fiscal. Quando a perda de crédito pelo Estado torna-se absoluta, ou, em outras palavras, quando a crise fiscal se torna aguda e descontrolada, o Estado perde a capacidade de sustentar sua moeda e a hiperinflação será o resultado mais provável.

Muita das características da crise fiscal são auto-explicativas. Entretanto, eu creio que é importante enfatizar a questão da insuficiência da poupança pública. O componente de fluxo fundamental de uma crise fiscal não é o déficit público, mas a poupança pública negativa. Esse fator tem um papel estratégico, particularmente nos países em desenvolvimento. Poupanças públicas negativas tendem a ser a causa direta de baixas taxas de investimento e de estagnação da renda per capita.

(Bresser Pereira/Crise Econômica e Reforma de Estado no Brasil).

## **Reforma do estado: experiências internacionais**

Sob o título de *A Reforma do Estado em perspectiva comparada*, Flávio da Cunha Resende, professor do Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, proferiu conferência em Brasília em agosto de 2002, ocasião em que teve oportunidade de demonstrar que proceder ao estudo sobre 123

países que tentaram ou realizaram reformas na administração pública entre os anos de 1980 e 1990, restou demonstrada a predominância do ajuste fiscal sobre toda e qualquer temática circunscrita ao tema da reforma do estado ou mesmo da administração pública. Asseverou ainda Resende que o tema “descentralização” bastante recorrente no debate sobre as reformas, é contemplado com 40% das atividades implementadas no mundo, enquanto que a privatização dos serviços públicos que não desfrutou e tampouco desfruta hoje de notório destaque no período supramencionado, 60% das atividades desenvolvidas no âmbito dos processos de reforma do Estado.

O ajuste fiscal detém espaço bastante amplo no debate e nas práticas reformistas, superando em muito as mudanças institucionais. Assim sendo, o equilíbrio dos gastos públicos, a reforma tributária, a desregulamentação e as privatizações constituem-se em aspectos centrais e recorrentes dos projetos de mudança na estrutura e funcionamento do Estado.

Mesmo reconhecendo um certo protagonismo da reforma do aparelho do Estado, na mídia, por meio de qualquer uma de suas manifestações, forçoso é compreender que não se pode reduzir a reforma do Estado a uma mera reforma da administração pública (NOGUEIRA, 2000).

## Conclusões

Na literatura dos economistas especializados em finanças públicas não deixa de ser recorrente o aumento do gasto público, notadamente o gasto com o pessoal. A Constituição Federal de 1988, é responsabilizada pelo incremento dos gastos em razão da importância concedida às chamadas “receitas vinculadas”, portanto, tal quadro exigia cada vez mais a adoção de um firme ajuste fiscal.

Mesmo com a inflação debelada as necessidades de financiamento do setor público continuaram elevadas.

Cumprir observar que sendo o Brasil um Estado federal, havendo uma crise financeira nos estados e nos municípios, temos uma crise nacional. Certamente que as dificuldades dos estados assinalai, foi associada à perda de receita do ICMS, que caiu consideravelmente

entre 1994 e 1998 (Lei Kandir), não sendo possível esquecer que o cenário da derrocada fiscal dos estados teve como explicação básica o crescente peso dos inativos nas folhas de pagamento dos estados (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999:133).

- A autonomia é um pressuposto de um Estado Federal, porém, se a mesma é ampla quando dá alocação, não tem a mesma amplitude quando do endividamento, visto que o Senado Federal funciona como uma espécie de controlador geral das finanças pública no País.

Mesmo reconhecendo tudo quanto foi assinalado aqui, devemos ter presente o fato que todos os processos de reforma recebem um impacto considerável do fator tempo, uma vez que, por problemas de ordem burocrática, as implementações requerem longo prazo, enquanto as exigências relativas aos seus resultados positivos são reclamadas a curto prazo.

## Referências bibliográficas

O'CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*; tradução de João Maia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reformar, reformar o pensamento*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do Estado-providência*. Editora da UFG; Goiania: Brasília: Editora da UnB, 1997.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PEIXOTO, João Paulo M. *Globalização, política e economia: aspectos comparados*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

GAETANI, Francisco. *A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos*. Editora ENAP, In: RSP – *Revista do Serviço Público*, Ano 49, Número 2, Abr-Jun, 1998.

Filosofia Política, nova série, volume 1. Porto Alegre: L&PM, 1997.

BORON, Atilio. *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Universidad de Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil* – instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

EDUARDO, José Faria. *Direito e Globalização Econômica: Implicações e perspectivas*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, mimeo. s/d.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para cidadania – A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: ENAP/ Editora 34, 1998.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papyrus, 1990.

OFFE, Claus. *Contradicciones em el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

LOPES CALERA, Nicolás María. *Yo, el Estado: Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado*. Madrid: Trotta, 1992.

FERREIRA, Roberto Nogueira. *A Reforma Essencial: uma análise, sob a ótica empresarial das propostas e dos bastidores da reforma tributária*. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de.(orgs) *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora UNB, 1997.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*.



## Modelos concorrentes para uma ordem mundial: perspectiva histórica<sup>1</sup>

**Ulrich Menzel**

(Trad. Tito Lívio Cruz Romão)

“A anarquia do mundo dos Estados” é uma hipótese quase axiomática na doutrina das relações internacionais, sem levar em conta a existência de uma corrente realista ou idealista. À primeira vista, tal hipótese parece estar correta. Na medida em que logramos fazer uma retrospectiva histórica baseada em fontes comprováveis, observamos que a História, tanto no Ocidente quanto no Oriente, sempre esteve marcada por uma alternância permanente entre guerra e paz. Em razão das às inúmeras grandes e pequenas guerras travadas ao longo do tempo, pode-se supor que as fases de paz duradoura e de relações internacionais regulamentadas foram, antes de mais nada, bastante raras. Como causa essencial deste problema, aponta-se a inexistência de um monopólio de força internacional, a qual, por sua vez, é uma consequência do princípio da soberania. Uma força supra-estatal não é compatível com o princípio da soberania. Em uma segunda análise, o sistema internacional talvez ainda siga outro paradigma para uma ordem mundial.

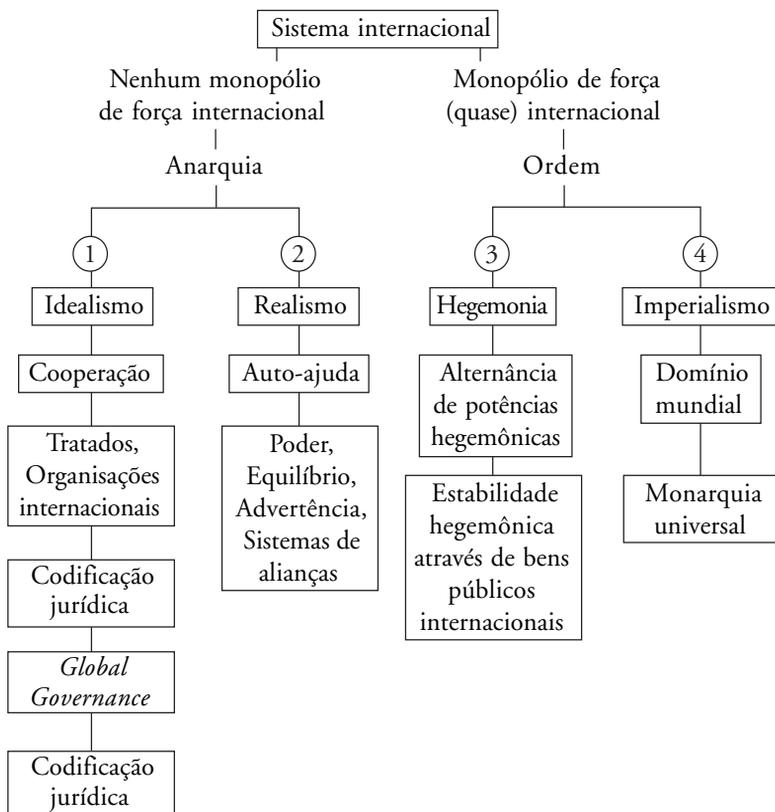
A teoria das relações internacionais oferece diversas respostas à pergunta sobre como abordar a problemática da anarquia. Em princípio, é possível distinguir não apenas dois, mas quatro paradigmas: o paradigma

---

1: Este texto tem por base uma palestra proferida no dia 18.03.2004 por ocasião do seminário “Constituição e Governabilidade: a Discussão Atual sobre os Direitos Constitucionais na Europa e no Brasil”, realizado no Recife na Escola Superior da Magistratura de Pernambuco. Surgiu no contexto de um trabalho mais extenso sobre “hegemonia na sociedade mundial”, que deverá ser lançado em breve como livro.

realista, que defende o princípio da auto-ajuda, a política do poder e o equilíbrio das forças; o paradigma idealista, que aposta na cooperação entre os Estados e no Direito Internacional; o paradigma da teoria da hegemonia, que se empenha por uma ordem mundial hegemônica, salientando-se que o termo hegemonia aqui pode ser entendido tanto de forma crítica quanto positiva, no sentido do “*hegemon* [líder] benevolente”<sup>2</sup>; e por último, o paradigma imperialista, que aposta em ordem para o mundo por meio da hegemonia mundial. Sem dúvidas, a literatura especializada, embora mergulhe fundo na História e apóie seus argumentos teóricos

Fig. 1: Quatro modelos de ordem mundial



2: Cf. Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova Iorque: Basic Books 1990.

com material histórico, é capaz de transmitir juízos atuais, pois, na atualidade, testemunhamos uma constelação de fatores que nos fornecem indícios de que três dos quatro paradigmas retratados seriam corretos.

Segundo a hipótese clássica defendida tanto pela corrente realista quanto pela idealista da teoria das relações internacionais, o sistema internacional, ou seja, o mundo dos Estados, é caracterizado pela anarquia.<sup>3</sup> Diferentemente do âmbito nacional, onde o Estado detém o monopólio da força, impondo-o por meio de suas instituições e recorrendo a sanções, caso este monopólio seja violado, não existe um monopólio da força na esfera internacional. Todos os Estados são soberanos. Este foi o mais importante princípio a ser registrado pela primeira vez em um tratado, quando foi estabelecido o sistema internacional de Estados por meio da Paz de Vestfália celebrada no ano de 1648<sup>4</sup>. Graças às cidades da Vestfália em que se originou este tratado, Münster e Osnabrück, também se costuma falar do “Sistema Vestfálico de Estados”. Importância paradigmática teve especialmente a paz declarada no dia 15 de maio de 1648, na cidade de Münster, entre os Habsburgos espanhóis e as Províncias Unidas dos Países Baixos, estabelecendo *de jure* a soberania da Holanda já existente *de facto* desde longa data. A cena registrada pelo pintor holandês Gerard ter Borch marca não apenas o pacto simbólico de fundação dos Países Baixos, como também o declínio do antigo poder hegemônico, os Habsburgos, que tiveram de renunciar ao seu direito à monarquia universal em favor do princípio da soberania (v. ilustr. 2). Na esteira das conquistas européias em escala mundial e do processo de descolonização subsequente, o Sistema Vestfálico de Estados acabou sendo propagado por todas as partes do mundo.

O princípio da soberania é incompatível com um poder supra-estatal. Por este motivo, a teoria realista aposta no princípio da auto-ajuda. Na política externa, cada Estado persegue interesses próprios, os quais tentará impor frente a interesses conflitantes perseguidos por outros Estados. Para estar armado, como apregoava Hobbes, no combate internacional de todos contra todos, cada Estado precisa maximizar seu potencial de poder. O interesse de cada Estado reside, portanto, em envidar esfor-

3: Cf. Ulrich Menzel, *Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen*. [Entre idealismo e realismo. A doutrina das relações internacionais] Frankfurt: Suhrkamp 2001.

4: Cf. o clássico de Fritz Dickmann, *Der Westfälische Frieden* [A Paz de Vestfália]. Münster: Aschendorff, 7 ed. 1998.

ços para garantir sua segurança. Utilizando um argumento antropológico, tratar-se-a do interesse em preservar a espécie. Um Estado conquista segurança nacional mediante o armamento ou, no caso mais extremo, pela guerra, se acreditar que não existe outro modo de defender seus interesses de segurança. De uma forma ou de outra, no pensamento realista clássico, o *jus ad bellum* (direito de guerra) era considerado a expressão máxima da soberania estatal.

**Ilust. 2: Gerard ter Borch “Paz de Münster” no dia 15 de maio de 1648**



Como a paz, porém, aqui entendida sobretudo como negação da guerra, é uma meta política desejável, ela somente pode ser alcançada, se o risco da guerra for demasiadamente grande para o agressor em potencial. Sob esta óptica, podemos apontar os seguintes instrumentos destinados à garantia da paz: armamento para fins de advertência ou equilíbrio de forças, realizado por meio de sistemas de pactos alternantes, tais como o “concerto” europeu praticado pelas cinco grandes potências no século XIX ou pelo principal pacto do Ocidente (OTAN) e pelo pacto do Leste Europeu (Pacto de Varsóvia) na segunda metade do século XX. Eis, portanto, os princípios clássicos defendidos por uma política realista para a ordem mundial: manutenção da soberania, desejo de poder e

---

5: Cf. Harald Kleinschmidt, *Geschichte der internationalen Beziehungen* [História das relações internacionais]. Stuttgart: Reclam 1998; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: W.W. Norton 2001; Andreas Osiander, *The State System of Europe, 1640-1990: Peace Making and the Conditions of International Stability*. Oxford: Clarendon Press 1994; Arno Strohmeyer, *Theorie der Interaktion. Das europäische Gleichgewicht der Kräfte in der frühen Neuzeit* [Teoria da interação. O equilíbrio de forças na Europa no início da Idade Moderna]. Viena: Böhlau 1994.

equilíbrio.<sup>5</sup> Do ponto de vista idealista, a doutrina da guerra justa, que remonta a Santo Agostinho, a Santo Tomás de Aquino e aos representantes da Escolástica tardia espanhola, foi a primeira tentativa de conter a arbitrariedade da guerra e de estabelecer um marco normativo, em que a guerra ainda era apenas admissível<sup>6</sup>.

As muitas guerras, entretanto, travadas antes e depois da Paz de Vestfália mostraram que tanto a doutrina da guerra justa quanto a arte da diplomacia do equilíbrio defendida por Metternich e Bismarck, ou ainda a política de advertência posta em prática a partir da Segunda Guerra Mundial na tradição de Clausewitz, sempre só conseguiram obter êxitos restritos. Por esta razão, visando a solucionar a problemática da anarquia, a teoria idealista mais recente, apoiando-se em Kant, apela para a capacidade e para a disposição dos Estados em cooperar, ou seja, para a paz positiva com fundamentação normativa. Por trás dela, esconde-se outra imagem humana, diferente daquela encontrada no realismo. O ser humano não apenas se deixa mover por seus instintos nem apenas anseia por poder, segurança ou posse: também é dotado de razão e, conseqüentemente, é susceptível a argumentos racionais, sendo também capaz de aprender a partir de suas próprias experiências. Ademais, seus instintos podem ser, no mínimo, domados por meio da educação, levando o ser humano a assumir comportamentos baseados em normas. Aqui também entra em cena a pedagogia da paz, surgida através da pesquisa sobre a paz e sobre conflitos.

Com os Estados, a situação não é muito diferente. Assim como ocorre no realismo, também no idealismo clássico, uma teoria antropológica dá origem, por analogia, a uma teoria política. As terríveis experiências de conflitos bélicos, sobretudo a descoberta de que a guerra não compensa<sup>7</sup>, de que seus custos, mesmo para os vencedores, sempre são mais elevados que suas vantagens, levam as elites políticas a concluir que é possível regulamentar, de forma equilibrada e duradoura, conflitos de interesses internacionais por via acordos, tratados e organizações internacionais, bem como intermédio de uma codificação das relações

6: Cf. Gerhard Beestermöller, *Thomas von Aquin und der gerechte Krieg. Friedensethik im theologischen Kontext der Summa Theologica* [Tomás de Aquino e a guerra justa. Ética da paz no contexto teológico da Suma Teológica]. Colônia: Bachem 1990.

7: O texto idealista clássico em que se encontra este argumento é da autoria de Norman Angell: *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*. Londres: Heinemann 1911.

interestatais e do estabelecimento do Direito Internacional. Em virtude destas reflexões, o institucionalismo é uma variante do idealismo dentro da teoria das relações internacionais. Desta forma, surgem normas internacionais que promovem a ordem. A abordagem idealista é atenuada realistamente pelo argumento de que o comportamento cooperativo também deve valer a pena. Sempre que uma postura cooperativa revela, aos Estados, resultados políticos melhores, que a confiança na auto-ajuda, vê-se então aumentar a disposição para a cooperação e para a renúncia à soberania daí decorrente.

Não obstante, acredita-se que um comportamento cooperativo entre Estados comprometidos com normas idealistas e democráticas seja mais provável do que a cooperação com ou entre Estados autocráticos. Por este motivo, a teoria idealista “da paz democrática”<sup>8</sup>, que remonta a Kant, salienta que pelo menos não se travam guerras entre democracias, uma vez que estas formam uma comunidade de valores que exclui a guerra como mecanismo regulador de conflitos. Além disso, os mecanismos de controle interestatais funcionam como freio contra guerras imprudentes, pois é possível articular o interesse dos indivíduos que deverão sofrer as verdadeiras conseqüências de um conflito bélico. Sob esta óptica, a propagação da democracia significa, ao mesmo tempo, política de paz e tem o efeito de promover a ordem internacionalmente.

Os eventos históricos que precederam a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, assim como o conflito entre o Ocidente e os países do Leste, entretanto denunciaram os limites da política idealista, que são alcançados sempre que Estados nacionais ignoram as regras do Direito Internacional<sup>9</sup>. Por isso, tanto a Liga das Nações quanto, no fundo, as Nações Unidas, sempre estiveram condenadas à insignificância no tocante aos grandes conflitos internacionais. Neste sentido, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, o realismo, bem mais do que o idealismo,

---

8: Dentre inúmeros títulos existentes, cf. Michael E. Brown/Sean M. Lynn-Jones/Steven E. Miller (ed.), *Debating the Democratic Peace*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1996; Mathias Lutz-Bachmann/James Bohman (ed.), *Perpetual Peace: Essays on Kant's Cosmopolitan Ideal*. Cambridge, Mass. MIT Press 1997.

9: Cf. o estudo clássico de Edward Hallet Carr: *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Houndmills: MacMillan 1981; 1ª edição 1939. Com sua crítica ao idealismo do período entre as duas guerras mundiais, Carr introduziu a virada realista. O texto clássico sobre o paradigma realista é da autoria de Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 1ª edição 1948; 6ª edição em conjunto com Kenneth W. Thompson. Nova Iorque: McGraw-Hill 1985.

passou a determinar as ações dos políticos. Em todo caso, inserem-se na tradição idealista tanto o processo de integração europeia quanto a idéia de uma ordem mundial por meio de *global governance*, a qual vem sendo objeto de muitos debates nos últimos anos, tendo voltado a ganhar impulso com o discurso proferido por George Bush pai, no dia 11 de setembro de 1990, intitulado “Towards a New World Order”.

Desde finais da década de oitenta, vêm sendo publicados diversos títulos que, perante as teorias clássicas, oferecem uma explicação sobre o princípio que rege o mundo dos Estados. Fazem-se, aí, objeções à hipótese de anarquia do mundo dos Estados, para, contrariando esta idéia, tentar comprovar empiricamente que o sistema internacional antes e depois de 1648, malgrado o princípio da soberania, na verdade sempre revelou uma ordem<sup>10</sup>, ainda que esta tenha sido, no mínimo, periódica. Tal ordem é elaborada por poderes hegemônicos alternantes que devem ser entendidos como os verdadeiros atores da *global governance* e que, uma vez atingido o zênite de sua hegemonia, também são capazes de erguer “novas ordens mundiais”. Segundo os textos mais antigos de autores alemães sobre esta temática, dentre os quais Heinrich Triepel, teórico do Direito Público, e o historiador Ludwig Dehio<sup>11</sup>, são dignos de menção sobretudo os trabalhos de cientistas políticos norte-americanos, dentre os quais George Modelski, William Thompson, Karen Rasler ou Robert Gilpin<sup>12</sup>, de historiadores como Paul Kennedy<sup>13</sup>, de historiado-

10: Também eu me aproximo desta posição e atualmente tento demonstrar sua comprovação empírica em um trabalho maior sobre hegemonia na sociedade mundial, tomando por base um modelo teórico e partindo de estudos de casos históricos sobre potências hegemônicas potenciais. Cf. Ulrich Menzel, *Hegemonie in der Weltgesellschaft* [Hegemonia na sociedade mundial]. Frankfurt: Suhrkamp (no prelo).

11: Heinrich Triepel, *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten* [A hegemonia. Um livro de países líderes]. Stuttgart: Kohlhammer 1938. 2ª edição: 1943. Reimpressão editada e apresentada por Gerhard Leibholz, Aachen: Scientia 1961; Ludwig Dehio, *Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte* [Equilíbrio ou hegemonia. Considerações sobre um problema fundamental da recente história dos Estados]. Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft 1996. 1ª edição: 1948.

12: George Modelski, *Long Cycles in World Politics*. Londres: MacMillan 1987; George Modelski/William R. Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494-1993*. Houndmills, Basingstoke: MacMillan 1988; George Modelski/William R. Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Politics and Economies*. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press 1996; Karen A. Rasler/William R. Thompson, *The Great Powers and Global Struggle, 1490-1990*. Lexington: University Press of Kentucky 1994; William R. Thompson, *On Global War: Historical-Structural Approaches to World Politics*. Columbia, S.C.: University of South Carolina Press 1988; Robert G. Gilpin, *War and Change in World Politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press 1981.

13: Paul M. Kennedy, *Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000* [Ascensão e queda das grandes potências. Transformação econômica e conflito militar de 1500 até 2000]. Frankfurt: S. Fischer 1989.

res econômicos e sociais, como Charles Kindleberger ou Fernand Braudel<sup>14</sup>, ou ainda trabalhos inseridos na tradição de Braudel e realizados por Immanuel Wallerstein, Janet Abu-Lughod e K. N. Chaudhuri<sup>15</sup>.

Apesar de todas as diferenças argumentativas, o raciocínio básico por eles apresentado é o seguinte: pelo menos a partir do início das conquistas européias, em finais do século XV (ou segundo a versão mais radical, há dois mil anos, quando foram fundados o Império Romano e o Império Chinês), a História mundial vem sendo marcada por uma alternância de potências hegemônicas que, utilizando vias marítimas ou terrestres, empenharam-se por uma ordem internacional em todo o mundo ou pelo menos em sua região. Assim agindo, colocavam à disposição bens públicos internacionais<sup>16</sup>. Dentre estes bens, os dois mais importantes são a segurança, no sentido da paz, e a estabilidade, no sentido da garantia de um funcionamento impecável da Economia internacional. Por este motivo, esta abordagem também é chamada de “teoria da estabilidade hegemônica”<sup>17</sup> ou “abordagem estrutural do poder”. Na área econômica, fazem parte dos bens públicos internacionais a existência de um meio de pagamento internacional, a proteção da liberdade dos mares e o estabelecimento de um sistema de acordos comerciais. Todos os outros países, fazendo parte do Império das potências hegemônicas ou estando fora de seu domínio direto, participam mais ou menos gratuitamente deste processo e, por esta razão, também se mostram dispostos a aceitar a ordem hegemônica.

Para que se estabeleça uma ordem hegemônica, faz-se mister, em primeira linha, que exista uma potência detentora dos recursos necessários

14: Charles Kindleberger, *World Economic Primacy: 1500 to 1990*. Nova Iorque: Oxford University Press 1996; Fernand Braudel, *Das Mittelalter und die mediterrane Welt in der Epoche Philipps II*. 3 Bde. [A Idade Média e o mundo mediterrâneo na época de Felipe II, 3 vol.]. Frankfurt: Suhrkamp 1998. 15: Immanuel M. Wallerstein, *The Modern World System*. 3 vol. Nova Iorque: Academic Press 194, 1980, 1989; Janet L. Abu-Lughod, *Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350*. Nova Iorque: Oxford University Press 1989; K.N. Chaudhuri, *Asian Before Europe: Economy and Civilisation of the Indian Ocean from the Rise of Islam to 1750*. Cambridge: Cambridge University Press 1990; do mesmo autor: *Trade and Civilization in the Indian Ocean: An Economic History from the Rise of Islam to 1750*. Cambridge: Cambridge University Press 1985.

16: Sobre a teoria dos bens públicos, v. Charles P. Kindleberger, *International Public Goods without International Government*. In: *American Economic Review* 76. 1986, 1, pág. 1 a 13; cf. também, do mesmo autor, *World Economic Primacy: 1500 a 1990*. Nova Iorque: Oxford University Press 1996; cf. ainda Norman Frohlich/Joe A. Oppenheimer/Oran A. Young, *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton: Princeton University Press 1971.

17: Michael C. Webb/Stephan D. Krasner, *Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment*. In: *Review of International Studies* 15. 1989, 2, pág. 183 a 198.

e, em segundo lugar, que esta potência também tenha pretensões hegemônicas. E tais pretensões são motivadas sobremaneira pela perspectiva de a ordem hegemônica proporcionar ao *hegemon* excelentes vantagens ou, pelo menos, fazê-lo cobrir as despesas decorrentes da hegemonia. Ordens internacionais surgidas por meio de hegemonia podem até continuar existindo, após a potência hegemônica sofrer um declínio e tornar-se incapaz de manter o poder com suas próprias forças. Isso é possível porque as outras potências atêm-se espontaneamente às regras, pois, para elas, isso representa uma vantagem. Assim sendo, no sentido do paradigma idealista, uma ordem internacional surgida originalmente por intermédio da hegemonia pode continuar existindo de forma cooperativa. Existe motivo até para a seguinte suposição: aquelas ordens internacionais surgidas através de estruturas hegemônicas, e que conseguem sobreviver pelas cooperação, acabam desfrutando de uma estabilidade especial.

Numa definição, potências hegemônicas são aquelas que, ao longo de um determinado período de tempo, detêm uma posição destacada nos planos militar e econômico em comparação a outras potências. Dentre os indicadores válidos para esta definição, destaquem-se, a título de exemplo, a participação da potência hegemônica nos efetivos da Marinha e do Exército em escala mundial, a percentagem de participação nas compras de armamentos em nível global, a taxa de participação no Produto Internacional Líquido, no mercado mundial, na produção industrial mundial ou no mercado financeiro internacional. Acresçam-se ainda alguns indicadores “suaves”, tais como a intensidade de difusão civilizatória ou o fascínio que emana da cultura popular ou de massa. Uma vez que o poder é visto como uma grandeza relativa, o importante não é a soma absoluta dos indicadores antes mencionados, mas sempre apenas seu aumento ou sua diminuição em relação ao surgimento de possíveis concorrentes.

Visando à fundamentação empírica desta argumentação, foi elaborado um quadro, sempre de acordo com as possibilidades oferecidas pelos dados disponíveis, em que estão representados longos ciclos, com o intuito de determinar a posição hegemônica relativa de algumas potências no mundo dos Estados, bem como sua ascensão e declínio no decorrer dos séculos. Com base neste procedimento, posso afirmar, numa

perspectiva européia, que Gênova teria assumido uma posição hegemônica mais ou menos clara no século XIV, Veneza no século XV, Portugal no século XVI, a Holanda no século XVII, a Grã-Bretanha nos séculos XVIII e XIX, e os Estados Unidos no século XX e início do século XXI. Ressalte-se que, nesta alternância entre as potências, costuma-se considerar como indicadores decisivos o efetivo relativo da frota militar e a participação no comércio mundial. George Modelski, um dos principais nomes da teoria da hegemonia, conseguiu apresentar, após anos de intensas pesquisas em arquivos, a comprovação empírica relativa ao indicador “efetivo relativo da frota militar”<sup>18</sup>. O autor fala de hegemonia quando uma potência marítima detém pelo menos 50% do efetivo de guerra mundial.

**Ilust. 3: Ciclos de hegemonia de 1494 a 1993**



Por trás disso, esconde-se o seguinte argumento: em comparação a potências territoriais e industriais, potências marítimas e comerciais têm interesses bem diferentes no tocante à hegemonia mundial, bem como capacidades bem distintas para a hegemonia mundial. Segundo esta análise, o Império Habsburgo espanhol ou austríaco, a França de Luís XIV ou de Napoleão, o Império Otomano e, posteriormente, a Alemanha e a Rússia foram, antes de mais nada, potências territoriais que, ao alcançarem o apogeu do poder, desafiaram a respectiva potência hegemônica já estabelecida, mas sem conseguir impor-se em razão das suas deficiências de força marítima e da sua reduzida importância no cenário da Economia mundial. Este argumento é válido até mesmo em relação ao último

18: Cf. George Modelski, *The Study of Long Cycles*. In: idem (ed.), *Exploiting Long Cycles*. Boulder: Lynne Rienner 1987, pág. 1 a 15.

conflito hegemônico da História mundial, ocorrido entre os Estados Unidos e a potência desafiante, a União Soviética.<sup>19</sup> Os Estados Unidos eram tudo: potência marítima e territorial, potência econômica mundial e militar, enquanto a União Soviética, por seu turno, não passava de uma potência territorial e militar, com base em uma indústria não-competitiva no tocante à Economia mundial. Nesta perspectiva, a China, e não o Brasil, como se supunha nos anos 1960, tampouco o Japão<sup>20</sup>, como se supunha nos anos 1980, deveria ser o futuro desafiante da hegemonia americana.

Além disso, especula-se que toda potência hegemônica descreve um ciclo com as seguintes fases: arrancada, ascensão, amadurecimento, declínio e capitulação. Especula-se ainda que cada ciclo pode durar até quase cem anos. A Grã-Bretanha foi a única potência que logrou percorrer dois ciclos de hegemonia, após conseguir repelir o desafio francês, em finais do primeiro ciclo hegemônico no século XIX, em Trafalgar e em Waterloo. O segundo ciclo de hegemonia britânica contou com um apoio adicional: a Grã-Bretanha foi o primeiro país a vivenciar a Revolução Industrial. O final do conflito entre o Ocidente e o Bloco do Leste, assim como o triunfo americano diante do desafio soviético em finais do século XX, são prenúncios de que os Estados Unidos, em pleno início do século XXI, estão começando a percorrer um segundo ciclo de hegemonia, ressaltando-se que, também nesse caso, a posição hegemônica no segundo ciclo poderia ser mais clara do que no primeiro<sup>21</sup>.

Tomando-se, portanto, por base uma perspectiva européia, encontram-se bons argumentos, segundo os quais, desde aproximadamente o ano 1.000, também já havia potências hegemônicas que se alternavam na Ásia, nomeadamente hegemonias chinesas e mongólicas ou, alternadamente, árabes, indianas e chinesas, cujos centros se encontravam na China/Ásia Central ou no Oceano Índico.<sup>22</sup> Segundo esta pers-

19: Cf. Ernst-Otto Czempiel, *Machtprobe. Die USA und die Sowjetunion in den achtziger Jahren* [Prova de poder. Os Estados Unidos e a União Soviética nos anos oitenta]. Munique: Beck 1989.

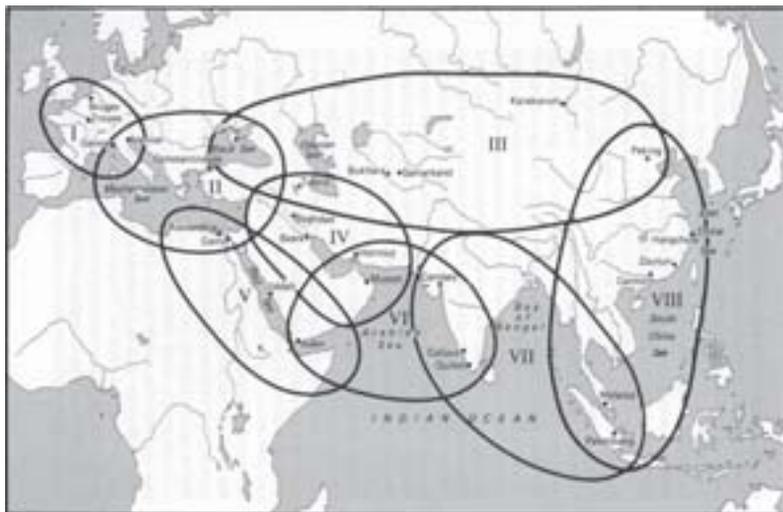
20: Cf. Deborah L. Haber, *Why "Pax Nipponica" Is Impossible*. In: *Asian Survey* 30. 1990, 9, pág. 892 a 907.

21: Comparar, mas com ceticismo, Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press 2002.

22: Cf. Warren J. Cohen, *East Asia at the Center: Four Thousand Years of Engagement with the World*. Nova Iorque: Columbia University Press 2000; Abu-Lughod 1989; Chaudhuri 1985, 1990; Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce 1450-1680*. Vol. 1: The Lands Below the Winds. Vol. 2: Expansion and Crisis. New Haven 1993; Louise Levathes, *When China Ruled the Seas: The Treasure Fleet of the Dragon Throne, 1405-1433*. Nova Iorque 1994.

pectiva, a Europa medieval, com a Holanda e a Itália setentrional como precursores da Economia, era apenas uma pequena extremidade ocidental de um sistema mundial que ligava a Europa com a Ásia pelas rotas internacionais centro-asiáticas ou através das rotas marítimas pelo Golfo Pérsico e do Mar Vermelho. Gênova e, posteriormente, Veneza, embora tenham conseguido erguer hegemonias políticas e comerciais na região do Mar Mediterrâneo e no Mar Negro, com incursões até o Mar do Norte, careciam também dos conhecimentos que mongóis, mamelucos e otomanos detinham acerca do “caminho terrestre para as Índias”. Nesse sentido, o principal foco de interesse das primeiras atividades da Economia Mundial estava concentrado nas sub-regiões do Mar da Arábia, do Golfo de Bengala e do Mar da China Meridional, sem que nenhuma potência européia pudesse exercer qualquer influência sobre este fato. Apenas assim, também é possível entender por que motivo, com o final das Cruzadas e com a expulsão definitiva dos europeus da Palestina e da Síria, a busca do “caminho marítimo para as Índias” tornou-se um objetivo central para o início da expansão marítima da Europa, uma busca realizada primeiramente por Gênova e Veneza, mais tarde por Portugal

**Ilust. 4: O antigo sistema mundial antes do início do domínio europeu**



Fonte: Abu Lughod 1989, pág. 34

e, por último, pela Espanha<sup>23</sup>. Não se sabe ao certo, todavia, a partir de quando a incursão de europeus naquela região (primeiramente foram os portugueses, em seguida, os holandeses e, por último, os ingleses) realmente começou a influenciar a ordem hegemônica na Ásia, transformando as hierarquias<sup>24</sup>. Em todo caso, há fortes indícios de que a liderança dos chineses só começou a ser abalada de fato no início do século XIX. Sob esta óptica, não causa mais espanto a reascensão da China, nem mesmo o revigoramento da Índia na segunda metade do século XX.

Uma questão decisiva diz respeito às causas da ascensão e do declínio da hegemonia das diversas potências. Além disso, indaga-se se, ao longo dos tempos, é possível identificar um padrão que sempre se repete. Com base nos argumentos da literatura especializada, um elemento decisivo para a ascensão hegemônica é a capacidade de inovação de uma determinada sociedade. As inovações podem ser tanto de natureza técnica quanto institucional. Interessa saber se elas fazem surgir outros setores-chave que contribuam para o fortalecimento do potencial econômico, militar e político de um país em relação aos seus concorrentes<sup>25</sup>. Durante a Dinastia Song, a China logrou ascender<sup>26</sup>, por ter desenvolvido a cultura do arroz de várzea úmida e, mais tarde, por haver galgado uma posição de liderança nas áreas da construção naval e da navegação. Já os mongóis conseguiram ascender em virtude da “revolução da cavalaria” centro-asiática: utilizavam cavalos para fins militares, faziam uso dos estribos para atirarem da própria sela e coordenavam grandes exércitos de cavaleiros<sup>27</sup>. Gênova pôde ascender, por ter participado da *Pax Mongolica*, por ter lucrado com o fornecimento de armas durante as Cruzadas e por haver dominado o comércio inter-europeu entre leste e oeste, entre o Mar Negro, as feiras da Champanha e Flandres. Veneza logrou ascender e por ter liderado a construção de galeras e, com a ajuda do sistema das “galeere da mercato”, que contava com uma organização

23: Cf., dentre outros, Henry Vignaud, *Toscanelli and Columbus: The Letter and Chart of Toscanelli*. Londres: Sands and Co. 1902.

24: Cf. Charles R. Boxer, *The Portuguese Seaborne Empire, 1415-1825*. Manchester: Carcanet 1991; idem: *The Dutch Seaborne Empire 1600-1800*. Londres: Penguin 1990.

25: Modelski/Thompson 1996.

26: Mark Elvin, *The Pattern of the Chinese Past: A Social and Economic Interpretation*. Stanford: Stanford University Press 1973.

27: Karl A. Wittfogel, *China und die osteurasische Kavallerie-Revolution* [A China e a revolução da cavalaria oriental-eurásiana] Wiesbaden: Harrassowitz 1978.

estatal, ter conseguido suplantar Gênova e monopolizar o comércio entre a Europa e o Oriente<sup>28</sup>. Os portugueses conseguiram ascender, por terem sido os primeiros a construir navios a vela capazes de cruzar o Atlântico, por terem dominado, em sua época, a navegação e a cartografia, e sobretudo por terem equipado suas caravelas com canhões. Enquanto serviam como verdadeiras fortalezas flutuantes, as caravelas deram um novo sentido ao castelo-forte, que deixava de ser um sistema de armas defensivo, para se tornar ofensivo. Eis por que os portugueses, apesar de sua inferioridade numérica, sempre lograram vencer seus inimigos na Ásia. Os holandeses conseguiram ascender, por terem conquistado uma posição de liderança tanto no comércio inter-europeu entre o Mar do Norte e o Mar Báltico quanto no comércio ultramarino com a Ásia, e também por Amsterdã haver tornado o primeiro centro das finanças mundiais.

Liderar a agricultura ou a exploração de pastagens foi de grande ou vital importância para a China e a Mongólia, da mesma forma que dominar a navegação, o comércio e o mundo das finanças teve este mesmo peso para Gênova, Veneza, Portugal ou Holanda. Por outro lado, a partir da segunda metade do século XVIII, as inovações no setor industrial assumiram o primeiro plano. Já no século XX, esta posição foi ocupada pelo setor de serviços. A Revolução Industrial, que teve sua origem na Inglaterra, não somente era a base do poder econômico, como também representava o fundamento técnico e financeiro para uma superioridade militar, que encontrava sua expressão maior na frota britânica ou em suas bases espalhadas pelo mundo. Foi assim que a Inglaterra, no século XIX, tornou-se poderosa o bastante para impor um sistema mundial de comércio livre por intermédio de tratados ou da “diplomacia de canhoneiras”. No que tange aos Estados Unidos, merecem destaque as inovações nos campos da indústria automobilística e aeronáutica ou, atualmente, no terreno das finanças e da tecnologia da informação. Esta última é a verdadeira base da notável superioridade militar norte-americana.

Por outro lado, a origem destes ciclos de hegemonia ou “longas ondas” pode estar em vários “ciclos de Kondratieff” de menor duração, provocados por diferentes impulsos de inovação. De um modo geral, se os ciclos de

---

28: Eliyahn Ashtor, *The Venetian Supremacy in Levantine Trade: Monopoly or Pre-Colonialism?* In: *The Journal of European Economic History* 3. 1974, 1. S. 5-53.

hegemonia e os ciclos de Kondratieff realmente sempre tiveram uma duração de, respectivamente, cem e cinquenta anos ou uma outra duração, com tendência para menos, não tem grande importância para o argumento aqui apresentado. Como o ciclo de vida das inovações está se tornando cada vez mais curto, há muitos fatos, pelo menos a partir do século XX, que apontam mais para uma redução dos ciclos e, desta maneira, também para uma aceleração da alternância das potências hegemônicas<sup>29</sup>.

### Ilust. 5: Ciclos de hegemonia e setores-chave de potências marítimas

Grande Onda	Potência hegemônica	Setores-chave		Período
GO 1	China (Song do Norte)	K 1	Imprensa e papel	930-990
		K 2	Formação do mercado interno, arroz úmido, ferro, papel-dinheiro	990-1060
GO 2	China (Song do Sul)	K 3	Finanças públicas, reforma do sistema tributário	1060-1120
		K 4	Expansão do comércio marítimo, bússola	1120-1190
GO 3	Gênova	K 5	Feiras da Champanha	1190-1250
		K 6	Comércio com o Mar Negro	1250-1300
GO 4	Veneza	K 7	Frotas de galeras	1300-1355
		K 8	Pimenta	1355-1430
GO 5	Portugal	K 9	Ouro da Guiné	1430-1494
		K 10	Pimenta da Índia	1494-1540
GO 6	Países Baixos	K 11	Comércio báltico e atlântico	1540-1580
		K 12	Comércio com o Oriente	1580-1640
GO 7	Grã-Bretanha I	K 13	Comércio americano-asiático (cana-de-açúcar)	1640-1688
		K 14	Comércio americano-asiático	1688-1740
GO 8	Grã-Bretanha II	K 15	Algodão, ferro	1740-1792
		K 16	Ferrovias, máquina a vapor	1792-1850
GO 9	Estados Unidos I	K 17	Aço, química, eletrotécnica	1850-1914
		K 18	Automóvel, avião, eletrotécnica	1914-1973
GO 10	Estados Unidos II	K 19	Tecnologia da informação	1973-2030

GO = grande onda, K: ciclo de Kondratieff

Fonte: Modelski/Thompson 1996, pág. 69, 171, 191 (com algumas leves mudanças)

29: Sobre este assunto, v. Ulrich Menzel, *Lange Wellen und Hegemonie. Ein Literaturbericht* [Longas ondas e hegemonia. Um relatório bibliográfico]. Braunschweig: TU Braunschweig, 2ª edição: 1996. Forschungsberichte aus dem Institut für Sozialwissenschaften Nr. 13.

Assim como é necessária uma base econômica para se alcançar poderio militar, que, por sua vez, irá ajudar a assegurar a posição de liderança econômica, esta interação também pode servir para esclarecer o declínio da hegemonia. Este tem seu início no momento em que o império começa a se expandir em demasia. Paul Kennedy ficou famoso graças a este argumento<sup>30</sup>. Em outros termos, os custos decorrentes da hegemonia, isto é, os gastos necessários à manutenção da frota, do exército, da administração colonial e das bases de apoio espalhadas pelo mundo, acabam sendo maiores do que as vantagens obtidas com a hegemonia. O aparato militar e administrativo devora uma parte cada vez maior dos recursos disponíveis que deixam de ser utilizados em benefício dos cidadãos, trazendo prejuízos, conseqüentemente, à capacidade inovadora futura.<sup>31</sup> Esta pode ser a explicação para o declínio do Império Mongol, do Império espanhol dos Habsburgos, do Império Otomano ou, por último, da União Soviética. Toda a bibliografia neo-realista sobre o declínio norte-americano (*american decline*) dos anos 1970 e 1980 também utilizava estes argumentos<sup>32</sup>, até ser ludibriada e calar na década de 1990. Deixou-se de ver também que este argumento era válido, antes de tudo, para a União Soviética, enquanto o suposto aspirante à posição de potência hegemônica, o Japão, não tinha quaisquer ambições de poderio político, sentindo-se muito mais à vontade em seu papel de “poder civil” ou de *free rider* da ordem hegemônica americana. O mesmo pode ser dito da Alemanha, que não fica muito à vontade com seu novo papel de potência mundial involuntária.<sup>33</sup>

Paralelamente ao declínio de uma potência, ocorre a ascensão de outras potências que primeiramente são beneficiárias da ordem hegemônica, mas não participam – ou quase não participam - das despesas por ela geradas. Seguindo este raciocínio, pode-se explicar a ascensão de Gênova no século XIII na sombra da *Pax Mongolica* ou a ascensão da Holanda no

30: Kennedy 1989.

31: Cf. Carlo M. Cipolla (Hrsg.), *The Economic Decline of Empires*. Londres: Methnen 1970; Charles A. Kupchan, *The Vulnerability of Empire*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press 1994; Geir Lundstadt (ed.), *The Fall of the Great Powers: Peace, Stability, and Legitimacy*. Oslo: Scandinavian University Press 1994.

32: Dietmar Herz, *The American School of Decline. Anmerkungen zur Literatur über den Verfall amerikanischer Macht* [A Escola Americana do Declínio. Considerações sobre o declínio do poder americano] In: *Neue Politische Literatur* 34. 1989, 1, pág. 41 a 57.

33: Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen? Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* [Potência mundial involuntária? A política externa da República Federal da Alemanha]. Frankfurt: Ullstein 1993.

século XVII, que, enquanto parte do Império Habsburgo, também pertencia ao Império Espanhol. Dali a Espanha extraía seus bens de consumo e de luxo, por ela pagos com os metais nobres roubados à América. Também foi a Holanda que, após a decadência de Portugal, pôde assumir as possessões lusitanas na África, Ásia e, em parte, até mesmo no Brasil, onde ergueu, no local da atual Recife (antiga “Moritzstadt”), a capital do Brasil holandês. Não obstante, os holandeses fracassaram em suas tentativas de expulsar os portugueses de todo o Brasil. Por duas vezes, as investidas holandesas para a invasão da Bahia foram rechaçadas. De qualquer modo, a Paz de Vestfália, que construía uma nova ordem internacional, inclusive a paz entre Espanha e Holanda, teve um efeito de promoção da paz que se estendeu para muito além da Europa Central, aplicando-se também ao Brasil. Muito mais tarde, também pode ser explicada a reascensão do Japão ou da Alemanha após a Segunda Guerra Mundial à sombra da hegemonia americana.

Como acontece a alternância das potências hegemônicas? Eis a resposta: ela ocorre em decorrência de conflitos bélicos de proporções globais que sempre voltam a acontecer e que são designados como combates hegemônicos eliminatórios<sup>34</sup>. Grandes potências que se encontram em uma fase ascendente graças a um momento muito profícuo de inovações tornam-se aspirantes à hegemonia e passam a exigir, segundo suas próprias convicções, uma revisão da ordem internacional, buscando impô-la, até mesmo pelas força militar, caso não o consigam de outra forma. É assim que se explica, por exemplo, a política alemã ou japonesa que antecedeu a Primeira<sup>35</sup> e a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, as potências hegemônicas já estabelecidas procuram resistir contra a iminente perda de seu poderio, envidando esforços militares adicionais e aceitando os riscos de efetuar mais uma superexpansão territorial.

As guerras entre a dinastia Song e os mongóis ou entre a dinastia Ming e os mongóis na China, as guerras marítimas entre Gênova, Pisa e Veneza em torno da supremacia no Mar Mediterrâneo<sup>36</sup>, as Guerras

34: Rasler/Thompson 1994.

35: Fritz Fischer, *Griff nach der Weltmacht. Die Kriegszielpolitik des Kaiserlichen Deutschlands 1914/18* [A Busca de Supremacia Mundial. A Política Bélica da Alemanha Imperial 1914/18] Düsseldorf: Droste 1961.

36: Para maiores detalhes sobre esta temática, v. Georg Caro, *Genua und die Mächte am Mittelmeer 1257-1311. Ein Beitrag zur Geschichte des XIII. Jahrhunderts* [Gênova e as potências do Mar Mediterrâneo 1257-1311. Uma contribuição à história do século XIII] 2 vol. Aalen: Scientia 1967 (1ª edição: Halle 1895).

Italianas travadas entre a Espanha e a França, que marcaram o término do apogeu das cidades-repúblicas da Itália setentrional, as guerras marítimas ocorridas entre a Espanha e a Inglaterra no século XVI ou entre a Inglaterra e a Holanda no século XVII, a Guerra dos Trinta Anos entre a Suécia, a França e o *Reich*, as Guerras Napoleônicas, a Primeira e a Segunda Guerra Mundial na Europa e na Ásia, todos estes conflitos bélicos devem ser interpretados como combates hegemônicos eliminatórios, ao longo dos quais a potência ascendente conseguiu impor-se, ou a antiga potência hegemônica conseguiu afirmar-se, ou até mesmo uma terceira potência logrou surgir como beneficiária do esgotamento das forças dos dois antagonistas principais. O exemplo clássico para este último caso são os Estados Unidos, que foram os verdadeiros beneficiários da rivalidade teuto-britânica na Primeira e na Segunda Guerra Mundial. Após a Primeira Guerra Mundial, faltava aos Estados Unidos, porém, apenas a aspiração política à hegemonia, embora já dispusessem dos recursos necessários. Contrariamente, preferiram retornar a mais um isolacionismo. Até mesmo a ratificação de um projeto idealista, bem menos promissor, o Tratado da Liga das Nações, foi recusado pelo Congresso norte-americano. Só vieram a fazer uso do papel de líder após a Segunda Guerra Mundial. Por conseguinte, em virtude de derrocada de sua desafiante hegemônica, a União Soviética, após a guinada histórica ocorrida nos anos de 1989/90, os Estados Unidos encontram-se agora no auge do poder.

**Ilust. 6: As linhas demarcatórias de Alcáçovas, Tordesilhas e Saragoça.**



Fonte: A.H. de Oliveira Marques, *History of Portugal*. Vol. 1. Nova Iorque 1972. Pág. 225, 227.

No final destas guerras globais, o novo *hegemon* também passava a contar com uma “nova ordem mundial”.<sup>37</sup> A Paz de Shan-Yuan (1005 d.C.), entre os Song-China e os Liao, um povo nômade da Ásia Central<sup>38</sup>, o Tratado de Tordesilhas<sup>39</sup>, do ano de 1494, que serviu de base para Portugal e Espanha dividirem entre si o mundo extra-europeu<sup>40</sup>, a Paz de Vestfália, firmada em 1648, a Paz de Utrecht, celebrada em 1713, o Congresso de Viena, realizado em 1815, as Conferências de Paz de Versalhes, realizadas no ano de 1919, ou as de Jalta e Potsdam em 1945, ou ainda a “Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América” (NSS), do ano de 2002, estabeleceram, sem exceção, novas ordens mundiais que foram concebidas, impostas politicamente e sustentadas economicamente pelas novas potências líderes, que trataram de colocar cada nova ordem a serviço de seus próprios interesses, contudo, as fases de paz subseqüentes somente conseguiram subsistir, enquanto a respectiva potência hegemônica foi capaz de manter a ordem internacional. Quando não mais logrou fazê-lo, voltou a aumentar a iminência de conflitos no sistema internacional.

A ordem de Tordesilhas, por exemplo, era, do ponto de vista externo, uma hegemonia dupla, mesmo se levar em conta que Portugal, na verdade, levava vantagem perante a Espanha. Afinal de contas, em primeiro lugar, o caminho marítimo para as Índias realmente se encontrava no Hemisfério Oriental, que cabia a Portugal, de forma que os espanhóis, com a rota ocidental, estavam sujeitos a um erro. Os portugueses também tinham outra vantagem: a linha imaginária de demarcação pôde ser empurrada de tal modo para o oeste que foram capazes de se estabelecer no Brasil. Só no ano de 1580, quando a Espanha anexou Portugal a seu território, o Tratado de Tordesilhas perdeu sua validade, embora, na verdade, já não mais fosse aplicável perante terceiros desde 1560, mas para o Brasil, a linha demarcatória continuou tendo importância.

37: Sobre a história da ordem de paz mundial, cf. Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*. Londres: Penguin 2002.

38 Cf. Christian Schwarz-Schilling, *Der Friede von Shan-Yuan (1005 n. Chr.). Ein Beitrag zur Geschichte der chinesischen Diplomatie* [A Paz de Shan-Yuan (1.005 d.C.). Uma contribuição à história da diplomacia chinesa]. Wiesbaden: Harrassowitz 1959.

39: Erich Mende, In Tordesillas wurde die Welt geteilt. Wie sich Spanien und Portugal arrangierten [Em Tordesilhas o mundo foi dividido. Como Espanha e Portugal se organizaram]. In: *Damals: Das aktuelle Geschichtsmagazin* 15. 1983, 10. S. 896-904.

40: De maneira análoga aos trabalhos de Boxer sobre Portugal, cf. J.H. Parry, *The Spanish Seaborne Empire*. Berkeley: University of California Press 1990.

A ordem de Utrecht não só marcou o final da Guerra de Sucessão ao Trono Espanhol (1713) e a substituição da Holanda pela Inglaterra como potência marítima líder, mas também o início do “concerto europeu” das cinco potências (Inglaterra, França, Áustria-Hungria, Rússia e Prússia), cujas alianças, em constante alternância, sempre ajudaram a manter um equilíbrio na Europa durante quase dois séculos. Desta forma, ordens hegemônicas de alcance mundial podem muito bem ser compatíveis com ordens de alcance regional que sigam o paradigma realista do equilíbrio. É digno de menção o fato de que, à sombra da atual hegemonia norte-americana, tenha-se erguido uma ordem europeia em uma base cooperativa, ou seja, idealista.

### Ilust. 7: O sistema de Utrecht de equilíbrio entre as potências



Fonte: Christian Zentner: Der große Bildatlas zur Weltgeschichte [Grande atlas ilustrado de História Mundial]. Munique 1982. Pág. 490.

Mantendo-se esta interpretação da história mundial, é possível afirmar que a Guerra Fria entre as duas superpotências foi o último combate hegemônico eliminatório. Os Estados Unidos saíram vencedores desta luta, porque conseguiram ser mais inovadores do que a União Soviética, e porque o argumento da superexpansão imperial tocava mais à União Soviética do que aos Estados Unidos, em razão da menor capacidade econômica dos soviéticos. Atualmente, os norte-americanos se encontram no início de um novo – e, desta vez, incontestável – ciclo hegemônico, que se apóia na força dos Estados Unidos nos campos das tecnologias da informação, das finanças, dos *media*, e não mais nas indústrias clássicas. Graças ao seu desempenho financeiro e tecnológico, os Estados Unidos continuarão a desempenhar o papel de líder militar e a pô-lo em prática em todo o mundo, como já ocorreu por duas vezes no Iraque, na ex-Iugoslávia ou no Afeganistão. A “tecnicização” e a “informacionalização” das guerras também apontam nessa direção.

A médio prazo, a Rússia terá sido rebaixada à posição de potência de segundo escalão, as potências centro-europeias ou o Japão tomarão “corona” na nova ordem dos Estados Unidos, enquanto o mais provável seja pensar que talvez a China venha a despontar como nova desafiante hegemônica nas próximas duas décadas. Pelo menos, prognósticos sobre o crescimento econômico chinês indicam que o país deverá atingir, se não chegar a superar, o PIB dos Estados Unidos nos próximos vinte anos. É indubitável que os chineses aspiram ao poder, e os esforços feitos pela China no setor militar – mais recentemente, até mesmo no campo do lançamento de naves tripuladas – são indiscutíveis. Por este motivo, eventuais conflitos com os Estados Unidos nestas áreas, como já se faz notar no setor comercial, já parecem pré-programados.

Em virtude da presunção norte-americana de ser a potência hegemônica incontestável, de assumir o papel de policial do mundo e de promover a ordem mundial (sem esquecer o combate ao terrorismo, a luta contra os “países vilões”, a proliferação de armas de destruição em massa e a intervenção em Estados fracassados), faz-se mister excluir a possibilidade de os Estados Unidos defenderem outra opção de ordem política mundial, como o projeto idealista do multilateralismo sob o patrocínio das Nações Unidas. E é exatamente isso se aprende com a história da ascensão e declínio das grandes potências.

O projeto multilateralista de integração europeia, que se insere na tradição idealista e já caminha rumo a uma política externa e de segurança europeia conjunta, transcendendo, assim, a própria área primordial da soberania nacional, é a alternativa para a ordem política mundial. Mesmo não se tratando da idéia utópica de *global governance*, mas de algo mais modesto, uma *regional governance*, a unificação europeia fatalmente esbarrará em repúdio (aberto ou sub-reptício) por parte dos norte-americanos. Repúdio porque a União Europeia (UE) é entendida como cisão do Ocidente e desafio à pretensão de liderança norte-americana. Desta forma, veja a seguinte confrontação: de um lado, a UE expandida na área militar como alternativa europeia e, do outro, como alternativa americana, a idéia de uma zona transatlântica de comércio livre (TAFTA), prevista para a mesma área em que se insere a OTAN. A segunda opção seria, ao mesmo tempo, o marco institucional da hegemonia norte-americana.

O modelo de ordem mundial mencionado no início deste artigo, o paradigma imperialista, que prevê a dominação do mundo por meio de uma conquista de proporções mundiais, não deve ser confundido com uma ordem hegemônica baseada sobremaneira em supremacia indireta. Esta meta foi perseguida várias vezes ao longo da história mundial (pouca citar, a título de exemplo, a tentativa dos mongóis de conquistar o mundo inteiro), mas nunca foi realmente efetivada. Em 1580, após incorporar Portugal ao seu território, os Habsburgos espanhóis quase alcançaram este objetivo. O mesmo se pode dizer em relação ao apogeu do Império Britânico – que não deve ser confundido, semanticamente, com a *Pax Britannica*. A “era do imperialismo” antes da Primeira Guerra Mundial foi, certamente, a última fase da história mundial em que as potências mundiais se nortearam pelo modelo imperialista. Com o processo de descolonização a partir de 1945, fechou-se este capítulo da História. O novo intervencionismo, seja ele de cunho humanitário ou neo-hegemônico, também não seguiu a lógica imperialista clássica, embora os críticos sempre tenham afirmado o contrário.

Hodiernamente, pode-se dizer que há apenas três modelos concorrendo entre si: o idealista (baseado na codificação jurídica e na *global governance*), o realista (com arrimo na política de poder e de alianças) e o hegemônico (estabelecido numa ordem por meio de bens públicos inter-

nacionais). Nesse sentido, o atual conflito entre a Europa e os Estados Unidos gravita, no fundo, ao redor do modelo que seria adequado para a ordem mundial e para a solução dos problemas que afligem o mundo, se se trataria do multilateralismo segundo o modelo da integração europeia ou da pretensão hegemônica norte-americana. No entanto, a maneira reservada perante ambas as opções assumida por alguns países, tais como a China, a Índia, a Rússia ou até mesmo Israel, mostra no entanto que o empenho pela opção realista - a exigência por soberania irrestrita - ainda continua a existir e que, além disso, alianças internacionais como a OTAN não estão totalmente superadas, pois podem voltar a ser reativadas a qualquer momento e de acordo com sua antiga lógica<sup>41</sup>.

---

41: No contexto destas reflexões, cf. Ulrich Menzel, *Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays* [Paradoxos da nova ordem mundial. Ensaios políticos]. Frankfurt: Suhrkamp 2004.

Paginas Blancas

# Uma Constituição para a Europa: a busca de uma maioria democrática

**Christiano German**

(Trad. Tito Lívio Cruz Romão)

## **Introdução**

### **A “velha” e a “nova” Europa**

Na República Federal da Alemanha, a Sociedade da Língua Alemã escolhe, todos os anos, a “palavra do ano”, ou seja, um termo que tenha sido muito marcante durante os últimos 12 meses. Em dezembro de 2003, a escolha recaiu sobre o conceito de “a velha Europa”. Esta expressão foi utilizada pelo Ministro da Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, com um conteúdo pejorativo, quando ele, ao referir-se à França e à Alemanha no início do ano passado, criticou a falta de disposição destes dois países em participar de uma guerra contra o Iraque. Sua mensagem, todavia, não foi recebida como ele intencionara e, em vez disso, acabou ganhando uma conotação positiva na linguagem cotidiana. Atualmente, este conceito já representa “uma identidade positiva recém angariada pelos cidadãos europeus”<sup>1</sup>, referindo-se a uma política exterior norteeda pela paz. Desta forma, sem que esta fosse a intenção norteamericana, acabou surgindo mais um pouco de identidade europeia.

Em primeiro lugar, a polêmica designação do Ministro da Defesa americano provocou a reação de vários grupos políticos e da sociedade em

---

1: Cf. [www.gfds.de](http://www.gfds.de). Todos os endereços citados da Internet foram consultados em janeiro de 2004.

geral. Dentre os intelectuais, sobretudo o filósofo alemão Jürgen Habermas assumiu uma postura veementemente contrária à política norte-americana de “mudança de regime” por meio da coerção externa e ao conceito de “preemptive strike”. Para Habermas, as palavras de Donald Rumsfeld, para quem a França e a Alemanha representam “um problema” e compõem a “velha Europa”, seriam uma inversão da situação realmente existente. Além disso, com a crise do Iraque, a Europa na verdade estaria representando os ideais democráticos americanos, tanto os do Século das Luzes quanto os professados pela política dos direitos humanos das Nações Unidas. Habermas referiu-se aos ideais “que hoje parecem ser mais aceitos na Europa que no Novo Mundo com sua aparência tão velha”<sup>2</sup>.

O mau humor do Governo norte-americano frente à firme postura de lideranças europeias também se faz notar no tocante ao projeto da Constituição Europeia. Tal projeto resultou, dentre outras coisas, de propostas de reformas, visando a uma maior harmonia no âmbito da política externa, perseguindo a meta de uma política externa e de uma política de segurança comuns e ancoradas institucionalmente. Isso contrariava os interesses do Governo norte-americano que, juntamente com a Inglaterra, a Polônia e a Espanha, teriam preferido, na Convenção da Constituição Europeia, uma “nova Europa” que preconizasse a política de defesa norte-americana. Não obstante, por volta de finais de 2003, o Governo norte-americano pôde primeiramente tranquilizar-se após a reunião de cúpula da União Europeia realizada nos dias 12 e 13 de dezembro em Bruxelas, pois ambos os representantes da almejada “nova” Europa, mais precisamente a Polônia e a Espanha, fizeram fracassar a decisão histórica sobre uma Constituição Europeia, em virtude de questão da ponderação de votos dos governos em decisões majoritárias.

Tendo como pano de fundo estes contrastes aparentemente insuperáveis entre os membros da UE, primeiramente descreveremos os motivos que levaram ao caminho escolhido conjuntamente para o Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. Em seguida, tomando como exemplo o conceito de democracia contido no primeiro preâmbulo do Projeto de Tratado, apresentaremos o problema central da representação e da maioria qualificada. Para concluir, este trabalho abor-

---

2: Cf. Jornal *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.01.2003. Nesta edição, obtém-se ainda uma farta seleção das reações às provocações feitas pelo Ministro da Defesa dos Estados Unidos.

dará as opções que restam para o processo de integração europeia após o fracasso do Projeto Constitucional.

## 1 O caminho do Projeto de Tratado Constitucional

### 1.1. A herança comum europeia

O debate em torno de uma Constituição para a Europa é mais antigo do que a própria Comunidade Europeia. Após o término da Segunda Guerra Mundial, Winston Churchill, no célebre discurso proferido em Zurique, no dia 19 de setembro de 1946, já chamava a atenção dos europeus para o grande número de tradições comuns existentes no Continente e exigia a criação dos “Estados Unidos da Europa”. Para o grande estadista, a herança comum europeia pautava-se na Fé e na Ética cristãs, na Cultura, nas Artes, na Filosofia e nas Ciências, desde a Antiguidade Clássica até a Idade Moderna<sup>3</sup>. Dois anos mais tarde, o cristão-democrata francês François de Menthon apresentava um projeto de Constituição ao Congresso de Haia do Movimento Europeu. No ano de 1984, uma grande maioria aprovou no Parlamento Europeu um primeiro Projeto Constitucional elaborado pelo europeólogo italiano Altiero Spinelli.

Á época, entretanto, o interesse maior estava a da criação de um mercado interno europeu. Graças aos planos de alargamento da UE, o tema volta a ser retomado cerca de dez anos mais tarde e, em setembro de 1999, finalmente foi criado um grupo de trabalho intitulado “Constituição Europeia”<sup>4</sup>. Isto foi ensejado pelos seguintes fatos: a) problemas de aceitação enfrentados pela União Europeia; b) aumento do número de insatisfeitos, à proporção que a integração crescia, com a pouca transparência das vias decisórias e com questões de competência; c) por último, o desejo geral de uma união mais fortemente legitimada. Por conseguinte, na Declaração sobre o Futuro da União Europeia, apresentada em dezembro de 2001 na cidade belga de Laeken, o Conselho Europeu declarou-se partidário de uma união mais democrática, mais transparente e mais

3: Com relação ao discurso de Churchill, vide: Boesch, Joseph, Schläpfer, Rudolf, *Welgeschichte 2, Vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart [História Mundial 2, Do Congresso de Viena até a Idade Contemporânea]*, Zurique 1997, pág 240.

4: Farto material informativo em língua portuguesa sobre a EU pode ser encontrado no site: <http://europa.eu.int>.

eficiente, dando o sinal para a elaboração de uma Constituição para os cidadãos europeus e aprovando uma Convenção para o estabelecimento de uma Constituição europeia. Sob a presidência de Valéry Giscard d'Estaing, a Convenção foi realizada entre os dias 28 de fevereiro de 2002 e 10 de julho de 2003. Uma vez concluída a Convenção, no dia 18 de julho de 2003<sup>5</sup>, foi entregue à Presidência italiana do Conselho Europeu, em Roma, o “Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”.

Do ponto de vista histórico, o processo de integração europeia, que vai desde os Tratados de Roma, do ano de 1957, até uma Constituição Europeia, constitui-se em um fato único e inovador<sup>6</sup>. Talvez represente, no século XX, a conquista institucional mais importante da Comunidade de Estados. O projeto de uma nova Constituição para a Europa põe em destaque um passo importante e coerente no caminho empreendido pela União Europeia, que se estende desde seus primórdios, quando foi concebida como órgão econômico-funcional, passando pelo êxito de suas ações, até alcançar uma forma politicamente constituída.

## 1.2. A Convenção Constitucional

A Convenção Constitucional elaborou o Projeto ao longo de 17 meses, mostrando-se, com isso, mais rápida do que a maioria dos órgãos legisladores estatais<sup>7</sup>. Além do presidente e dos dois vice-presidentes, a Convenção era composta de representantes dos chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros (um representante por Estado-Membro), membros dos parlamentos nacionais (dois por Estado-membro), membros do Parlamento Europeu e dois representantes das comissões. Todos os futuros Estados-membros da UE também estiveram amplamente representados nas deliberações ocorridas durante a Convenção. Na qualidade de observadores, também estiveram presentes representantes das Comissões de Política Econômica e Social, dos parceiros sociais europeus, bem como representantes da Comissão das Regiões e, por

5: Cf. Menck, José Theodoro Mascarenhas, *Em direção a uma Constituição Europeia?*, Mimeo 2003. Com relação à bibliografia sobre a Europa em português, v. também as publicações da Fundação Konrad Adenauer no Brasil ([www.adenauer.com.br](http://www.adenauer.com.br)), como p.ex. o Anuário Brasil Europa - União Europeia.

6: A respeito do processo de integração, v. Brunn, Gerhard, *Die Europäische Einigung* [A Integração Europeia], Stuttgart 2002.

7: Sobre este assunto, vide farta documentação em: Fischer, Klemens H., *Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentare* [Convenção sobre o Futuro da Europa. Textos e comentários], Baden-Baden 2003.

último, o Provedor de Justiça Europeu. A convite da Presidência, o presidente da Corte de Justiça e o presidente do Tribunal de Contas puderam manifestar-se antes que fosse iniciada a Convenção. Dando seqüência a um longo debate geral no plenário, foram formados onze grupos de trabalho com a incumbência de discutir questões centrais, tais como o princípio de “subsidiaridade”, a Carta dos Direitos Fundamentais, política externa e de segurança, direito e segurança interna.

A discussão pública sobre o Projeto Constitucional teve lugar durante 27 assembléias plenárias<sup>8</sup>. Comparando-se a repercussão pública deste momento histórico para a Europa com o grande exemplo da Convenção Constitucional dos Estados Unidos da América, realizada de maio a setembro de 1787, pode-se concluir que o Projeto da Filadélfia resultou de processos de discussão mais longos e mais intensos. O debate em torno da mais antiga Constituição escrita e ainda hoje vigente foi acompanhado da publicação dos “Federalist Papers”, nos quais seus ilustres autores, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, explanaram a organização das estruturas federalistas. No caso europeu, é verdade, chegou a haver manifestações públicas expressas pela pena de alguns escritores, tais como o italiano Umberto Eco, o alemão Jürgen Habermas, o francês Jacques Derrida, dentre outros intelectuais<sup>9</sup>.

## 2 Aspectos escolhidos do Tratado Constitucional

Dada a especial importância histórica de uma Constituição europeia, registraram-se como *deficits* a falta de envolvimento pessoal por parte de pensadores ilustres das áreas de Teoria do Estado e Teoria Constitucional durante a elaboração do texto, bem como a pouca atenção dispensada à rica tradição das Ciências Humanas na Europa.

---

8: Cf. [www.eu-kommission.de/pdf/eunachrichten/TH6-Konvent-INTERNET.pdf](http://www.eu-kommission.de/pdf/eunachrichten/TH6-Konvent-INTERNET.pdf).

9: No dia 31 de maio de 2003, um grupo de intelectuais ilustres publicou, nos cadernos literários de sete grandes jornais diários europeus, suas idéias acerca de uma Política Externa europeia no futuro. Foi uma tentativa ambiciosa de se reavivar um debate pan-europeu sobre o entendimento na Europa e as conseqüências daí decorrentes, sobretudo no tocante às relações com os Estados Unidos. Relativamente a esta data, cf. Habermas e Derrida nos jornais *Frankfurter Allgemeine Zeitung* e *Libération*, os escritores Adolf Muschg e Umberto Eco, respectivamente, no jornal suíço *Neue Zürcher Zeitung* e no italiano *La Repubblica*, os filósofos Gianni Vattimo, Fernando Savater e Richard Rorty (norte-americano) nos jornais *La Stampa*, *El País* e *Süddeutsche Zeitung*, respectivamente.

Em primeiro lugar, a abrangência do projeto e o procedimento metodológico adotado esbarraram em críticas. O “Tratado para uma Constituição Européia” compõe-se de quatro partes, dois preâmbulos, 465 artigos, cinco protocolos e três declarações<sup>10</sup>. Em sua grande maioria, trata-se apenas de uma codificação, sistematização, simplificação e redução do direito já vigente, embora acrescido de elementos substancialmente novos. Um bom argumento para a criação de uma Constituição<sup>11</sup> havia sido, primeiramente, a vontade de unificar os cinco complexos tratados, com suas interseções, desde o Tratado de Roma até o de Nice, além de 35 protocolos e 55 declarações. Não obstante, analisando-se *a posteriori*, teria sido mais aconselhável uma separação temática entre disposições jurídicas gerais e um texto constitucional claro, em que se formulassem, de maneira breve e compreensível, as metas e os princípios da UE, sua organização e suas atribuições.

Seja como for, o resultado final foi um longo texto sobre a Europa, próprio para especialistas em Direito e Administração. Ainda no decorrer da Convenção, o Ministro das Relações Exteriores britânico, Jack Straw, fizera o seguinte alerta: o tamanho de um documento também revela sua coerência temática<sup>12</sup>. Referiu-se à concisão e clareza tanto da Constituição da democracia mais antiga e mais bem-sucedida do mundo, a Carta Magna dos Estados Unidos da América, quanto da Constituição internacional mais complexa do mundo, a Carta das Nações Unidas. Ressaltou, ainda, que ambos os textos históricos caberiam nos bolsos direito e esquerdo de seu paletó.

## 2.1. Conceito de democracia

Após este primeiro exame da dimensão e da organização temática do Projeto, cabe um exame das primeiras frases do texto da Constituição, começando com uma citação, já de início contestável, que remonta à Atenas antiga. No primeiro Preâmbulo, lêem-se as seguintes palavras: “Nossa Constituição (...) chama-se ‘democracia’ porque o poder está

10: Texto do Tratado em português, vide. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.pt.03.pdf>. Outras informações podem ser adquiridas no endereço: <http://europa.eu.int/futurum/constitution/index-pt.htm>.

11: Sobre o direito da EU, cf. Hakenberg, Waltraud, *Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts* [Princípios do Direito Comunitário Europeu], Munique 2003.

12: Cf. Straw, Jack, in: *The Economist*, 11 de outubro de 2002.

nas mãos não de uma minoria, mas do maior número de cidadãos” (Tucídides II, 37).

A crítica a esta frase que, no atual uso da língua, primeiramente soa muito harmônica, refere-se essencialmente aos aspectos históricos que estão por trás do conceito de “democracia”. Esta citação remonta a uma determinada época do desenvolvimento de Atenas; já a maneira como hoje em dia se entende o conceito de “democracia” distingue-se inteiramente deste contexto histórico. Não apenas na atual Europa dos Estados de Direito de cunho liberal-democrático, mas também ao longo dos debates sobre uma Constituição para os Estados Unidos da América, tem-se conhecimento da doutrina greco-clássica das formas de Estado e de suas deformações. Em sentido aristotélico, entende-se o conceito de “democracia” como o poder que emana diretamente do povo, com o perigo de ocorrer uma deformação, dando origem à oclocracia, isto é, o exercício do poder pela plebe. Por esta razão, na Constituição norte-americana, a palavra “democracia” foi substituída pelo termo “República”.

Outrossim, esta citação do historiador grego Tucídides (460-400 a.C.) tem sua origem em um discurso de Péricles (500-429 a.C.), responsável por conduzir os destinos de Atenas como “estratego” escolhido, mas que o fazia de maneira tal que o próprio Tucídides, em um outro trecho, caracterizou esta democracia como “uma democracia no nome, mas, na verdade, o poder do primeiro homem” (II, 65)<sup>13</sup>. Examinando-se mais a fundo a pólis da Grécia Antiga, pode-se ver que esta não era um exemplo perfeito de empenho pela integração. O ideal constitucional das cidades-Estado da Grécia Antiga consistia, como constata o internacionalista suíço Daniel Thürer, muito mais em manter a autonomia do povo na esfera interna e a autarquia contra a esfera externa, reservando-se o direito de, caso necessário, defender a independência mediante um – como era chamado – “terrível direito de guerra”.

Os motivos mais profundos, pelos quais a Presidência da Convenção escolheu esta citação dúbia, mantiveram-se em segredo até mesmo para os membros da Convenção Constitucional. Provavelmente, era imprescindível fazer algum tipo de referência, ainda que em um nível popular, à democracia ateniense. E possivelmente também à Presidência grega, de

13: Cf. Plutarco: *Große Griechen und Römer* [Grandes Gregos e Romanos], trad. de K. Ziegler, Zurich/Stuttgart, 1964.

quem, àquela época, se dependia sobremaneira para uma aceitação positiva do Projeto de Constituição<sup>14</sup>. Mais recomendável teria sido um preâmbulo no nível humanista da Constituição norte-americana e da Carta das Nações Unidas, com um conceito de democracia difundido na Europa e universalmente válido, que exprimisse o compromisso da União Européia perante o mundo<sup>15</sup>.

Para concluir este aspecto acerca da citação de Tucídides, ainda se deve ressaltar que o próprio texto da Constituição não faz jus à pretensão de uma participação mais direta da maioria dos cidadãos na Europa. No último minuto, literalmente, acrescentou-se ao conceito de democracia participativa, no Artigo 46, uma disposição sobre iniciativas de cidadãos<sup>16</sup>. Desta forma, o Projeto de Constituição promove, pela primeira vez na Europa, uma melhoria vinculativa em geral dos direitos fundamentais dos cidadãos e uma clara melhoria das chances de participação, por meio da revalorização do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais. Isso representa, porém, apenas um início de outra possível democratização do Direito Constitucional da União Européia.

Malgrado, todavia, tudo o que se possa exigir de uma Constituição para a Europa, cumpre-nos registrar que este não é um texto constitucional no sentido convencional do Direito Estatal, mas sim de um Tratado para uma Constituição<sup>17</sup>. A base jurídica da UE continua vinculada ao Direito Internacional. Por este motivo, também no presente Projeto Constitucional, faltam elementos essenciais de um caráter de Estado (federal), tais como um amplo poder coercitivo próprio. Em comparação a outras constituições de cunho liberal-democrático, a Constituição da Europa também não será sustentada por um povo europeu. Isto decorre menos do multilingüismo da Europa e mais da deficiente iden-

14: Isto foi relatado por um membro da Convenção, a social-democrata austríaca Dra. Maria Berger, em seu "Comentário sobre o Preâmbulo", de setembro de 2.003. V. [www.eukonvent.at/komment/mb-kommentar-pr.pdf](http://www.eukonvent.at/komment/mb-kommentar-pr.pdf).

15: Palavras de Hesse, Joachim, in: *Der Entwurf einer Europäischen Verfassung – eine Ordnungsleistung, mehr (noch) nicht* [O Projeto de Constituição Européia – a realização de uma ordem, (ainda) não mais que isso] Vide [www.internationales-institut.de/content/publikationen/Beitrag-Festschrift.pdf](http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Beitrag-Festschrift.pdf).

16: Vide Art. 46, 4: "Por iniciativa de pelo menos um milhão de cidadãos da União oriundos de um número significativo de Estados-Membros, a Comissão pode ser convidada a apresentar propostas adequadas em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições específicas para a apresentação das iniciativas dos cidadãos à Comissão são estabelecidas por lei europeia".

17: Cf. Thürer, Daniel, *Eine Verfassung für Europa. Zum Entwurf einer europäischen Verfassung*.

tificação dos cidadãos europeus com a União. A UE não autodefine nem como Estado federal nem como Liga de Estados, entendendo-se, muito mais, como uma comunidade de integração com uma natureza própria e – assim como a própria Convenção – sem par na História. Para defini-la, a Corte Constitucional Alemã (BVerfG) criou o termo “Staatenverbund” (Combinação de Estados)<sup>18</sup>.

## 2.2 Princípio da maioria

Na citação de Tucídides, ao lado do conceito de democracia, também se menciona o princípio da maioria, “porque o poder está nas mãos, não de uma maioria, mas do maior número de cidadãos”. Ao longo do desenvolvimento da história constitucional da pólis, também se tinha como meta política o “ganho” de uma maioria. Desta forma, confere-se ao Preâmbulo, marcado por uma infeliz escolha, o privilégio de apontar a causa principal do fracasso momentâneo do Projeto Constitucional, nomeadamente a falta de consenso em torno de um sistema de maioria qualificada<sup>19</sup>.

No Artigo 22, que define as funções do Conselho de Ministros, o parágrafo 3º determina que o Conselho de Ministros delibera por maioria qualificada, salvo disposição em contrário prevista na Constituição. De acordo com o Projeto Constitucional, o Conselho de Ministros exerce, juntamente com o Parlamento Europeu, a função legislativa e a função orçamental, bem como as funções de definição de políticas e de coordenação, de acordo com as condições estabelecidas na Constituição.

Quanto ao procedimento para a maioria qualificada e a ponderação dos votos dos governos, a Convenção propôs, no Art. 24, o sistema de uma chamada “maioria dupla”. Segundo este sistema, deliberações na esfera da EU serão consideradas decididas majoritariamente se: a) pelo menos a metade de todos os países estiver de acordo e b) estes países representarem pelo menos 60% da população da UE. Na primeira maioria, cada país tem um voto, enquanto, na segunda, o número de habitantes dos países será decisivo. Segundo a Convenção, esta seria uma distribuição mais justa das ponderações dos votos do que o exposto

18: Cf. *Das Maastricht-Urteil des BVerfG* [A Sentença de Maastricht do BverfG], BverfGE 89, 155).

19: A este respeito, vide Menck, José Theodoro Mascarenhas, *As razões do fracasso da Conferência Intergovernamental para a adoção de uma Constituição para a Europa*, Mimeo, Bruxelas, 2003.

no Tratado de Nice, negociado a duras penas no ano de 2000 e a ser mantido como válido até serem votadas as disposições do Tratado Constitucional europeu. Deste modo, continuarão as negociações visando a uma redistribuição do número de cadeiras para cada país no Conselho de Ministros.

Jamais a UE passou por uma tão extensa ampliação em tão pouco tempo e com a inclusão de Estados tão pobres como aconteceu a partir de 1º de maio de 2004<sup>20</sup>. A população ganhará um acréscimo da ordem de 20%, chegando a 454 milhões, e o Produto Interno Bruto, por sua vez, só será acrescido de cinco por cento. A UE era composta por 15 Estados-membros e, a partir de maio, passa a contar com outros dez países<sup>21</sup>. Estão sendo feitas negociações com os candidatos Romênia e Bulgária, de modo que a UE pode, no ano de 2007, chegar a 27 Estados-membros. Com vistas a uma melhor governabilidade dentro de uma Europa em crescimento, além dos Estados-fundadores Alemanha, França e Itália, todos os outros países, à exceção da Espanha e da Polônia, defenderam o novo regulamento de maioria qualificada. No que tange aos futuros membros, as novas determinações somente deveriam entrar em vigor após um período de transição, ou seja, depois do ano de 2009 ou até mesmo 2014.

De acordo com as disposições de Nice ainda vigentes, fruto de estafantes negociações, confere-se a cada Estado da UE um determinado número de votos que, todavia, não tem nenhuma relação com o número de habitantes. Na maioria dos casos, para uma maioria qualificada, são necessários 232 de um total de 321 votos, que deverão provir de pelo menos metade dos Estados da UE. Seguindo este raciocínio, países como a Polônia e a Espanha, com uma população conjunta de 78 milhões, fazem jus, cada um, a 27 votos, enquanto a Alemanha, com 82 milhões de habitantes, só tem direito a dois votos a mais, ou seja, um total de 29 votos. De acordo com o sistema de Nice, o país com o

20: Cf. Ismayr, Wolfgang, *Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich* [Comparando os sistemas políticos dos candidatos à UE], in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5-6/2004, 2 de fevereiro de 2004, pág. 5 a 14.

21: Em 2004, os custos da ampliação para cada cidadão dos 25 países (25 euros) serão relativamente baixos. O orçamento da UE alargada amontará a menos de um por cento da renda nacional bruta da UE. Com base nestas cifras, as vantagens do alargamento serão bem maiores que os ônus financeiros. Cf. *Pro Kopf 25: Euro für die Erweiterung* (cob) [25 Euros per capita para a ampliação], in: *Süddeutsche Zeitung*, 5.02.2004, pág. 17.

menor peso de votos seria o futuro Estado-Membro Malta, com três votos. Este sistema facilita a formação de minorias bloqueadoras, permitindo, por exemplo, que o interesse particular da Polônia e da Espanha em garantir subvenções agrícolas possa ser mantido. Na prática, o fracasso do Projeto Constitucional significa que, a partir de 1º de maio de 2004, governar em uma Europa com 25 membros ficará ainda mais difícil em virtude de uma influência superproporcional de pequenos países.

Para concluir, com referência à citação de Tucídides e ao desenvolvimento do Estado Constitucional moderno, deve-se fazer o seguinte registro: nenhum Estado-Membro da UE almeja uma democracia e uma maioria qualificada, como ocorria na Grécia de Péricles, onde ainda não se conheciam a proteção de minorias nem a salvaguarda dos direitos individuais. Conforme as idéias de um Estado Constitucional moderno, todos reconhecem a soberania do povo, mas em conformidade com o princípio da representação. Segundo este princípio, países como a Polônia e a Espanha, estão super-representados no Conselho Europeu, no que concerne a seu número de habitantes. É importante que estes países entendam que, até o presente momento, o segredo do sucesso da integração europeia significa “renúncia à soberania”. Foi renunciando a interesses nacionais e favorecendo uma comunidade forte, que a UE logrou, de forma extraordinária, tornar-se um exemplo de integração para outras regiões do mundo.

### **3 Considerações finais**

#### **A “velha Europa” continua existindo**

Por motivos diferentes daqueles festejados pela Polônia, Espanha e pelos Estados Unidos, a notícia de que a reunião de cúpula da Constituição Europeia fracassou em alto nível também pode ser vista como algo positivo. Pôr no papel um acordo não amadurecido, após horas de negociações madrugadas adentro, como ocorreu com o Tratado de Nice<sup>22</sup>, significaria um exemplo de má tradição da UE. Após a mudança da Presidência rotativa do Conselho Europeu, que passou da Itália para a Irlanda, o Primeiro-Ministro Bertie Ahern tem envidado esforços, desde

o início de 2004, para que a Constituição da UE se realize o mais rápido possível. O processo de integração europeia foi marcado por constantes retrocessos, e as crises e oportunidades sempre estiveram intimamente interligadas. Uma Constituição europeia que venha a entrar em vigor não irá significar também o “fim da História”. Quando Sólon, após concluir sua obra, a Constituição, deixou Atenas por algum tempo, os atenienses precisaram jurar que não tocariam na Constituição até que ele voltasse. Já o processo de integração europeia, ao contrário, sempre esteve em permanente mudança, da mesma forma que o desenvolvimento do Estado Constitucional democrático moderno sempre revela a característica de um processo não concluído<sup>23</sup>.

Não obstante, mais uma vez o fracasso das negociações para uma Constituição europeia reavivou a questão de uma “Europa com diferentes velocidades” ou de uma “Europa-núcleo”. Com estas palavras, propõe-se que seja possibilitada uma integração mais rápida para determinados Estados-membros, como os países-fundadores Alemanha, França, Itália e os países do Benelux, por exemplo, no que concerne à política externa e interna. Enquanto a França, já no ano de 2000, apresentara um conceito de “grupos pioneiros”, a Alemanha também parece propensa a uma cooperação mais profunda, embora, ao contrário da França, continue enfatizando o significado de uma Constituição europeia.

Na realidade, há muito tempo já existe uma Europa com diferentes velocidades. No âmbito da união monetária, países como a Inglaterra, a Suécia e a Dinamarca não introduziram o euro. Ademais, existem regulamentos especiais para a Grã-Bretanha, a Irlanda e a Dinamarca no contexto do Tratado de Schengen, visando à eliminação de controles de fronteiras, bem como a uma política de segurança e a uma política de asilo comuns. No tocante a um modelo de ordem de prisão em âmbito europeu, foi possível chegar a um acordo sobre um catálogo básico de 32 delitos penais, à exceção da Itália. A proposta italiana previa uma redução para apenas 6 delitos, deixando de fora crimes como a lavagem de dinheiro e a corrupção.

---

22: Cf. Ulrich, Stefan: *Die Chance des Scheiterns* [A Chance do Fracasso], in: *Süddeutsche Zeitung*, 5.12.2003.

23: Cf. Guggenberger, Bernd, *Demokratie* [Democracia], in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Nohlen, Dieter (Hrsg.), Munique 1985, pág. 130-140.

Uma vez fracassado o Projeto Constitucional, poderia vir a surgir, especialmente nas áreas de política externa e de segurança, uma vanguarda na UE, com uma nova dimensão e com qualidade, que, em seu núcleo, excluiria a Grã-Bretanha e formaria um “grupo pioneiro” também contra os Estados Unidos. Após mais de 50 anos de integração, isso poderia levar a UE a se fragmentar em alianças e pactos, cuja superação deverá ser a verdadeira meta de toda e qualquer política europeia. Desta forma, o desejo implicitamente formulado pelo Ministro da Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld, na primavera europeia de 2003, acabaria se tornando realidade: uma divisão entre uma velha e uma nova Europa<sup>24</sup>. Atualmente, com a palavra do ano de 2003, a “velha Europa” ainda faz frente a este desejo, por meio de mais um pouco de identidade que conseguiu angariar: a disposição para negociar interna e externamente, bem como por meio de uma política externa alternativa norteada pela paz.

## Referências bibliográficas

- BRUNN, Gerhard, *Die Europäische Einigung*, Stuttgart 2002.
- BOESCH, Joseph/Schläpfer, Rudolf, *Weltgeschichte 2, Vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart*, Zurique 1997.
- FISCHER, Klemens H., *Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar*, Baden-Baden 2003.
- GUGGENBERGER, Bernd, *Demokratie*, in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Nohlen, Dieter (ed.), Munique 1985.
- HAKENBERG, Waltraud, *Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Munique 2003.
- ISMAYR, Wolfgang, *Die politischen Systeme der EU-Beitrittsländer im Vergleich*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5-6/2004, 2 de fevereiro de 2004, pág. 5-14.
- MENCK, José Theodoro Mascarenhas, *Em direção a uma Constituição Europeia?*, Mimeo, Bruxelas 2003.
- MENCK, José Theodoro Mascarenhas, *As razões do fracasso da Conferência Intergovernamental para a adoção de uma Constituição para a Europa*, Mimeo,

---

24: Cf. *Wege und Irrwege nach Kerneuropa (cwe)* [Caminhos e descaminhos para a Europa-núcleo], in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.12.2003, pág. 4.

Bruxelas 2003.

Maastricht-Urteil des BVerfG, BVerfGE 89, 155

Plutarch: *Große Griechen und Römer*, trad. por K. Ziegler, Zurique/Stuttgart 1954, Bd. II.

## Jornais

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24 de janeiro de 2003 e 31 de maio de 2003.

Pro Kopf 25 Euro für die Erweiterung (cob), in: *Süddeutsche Zeitung*, 5.02.2004, pág. 17.

Wege und Irrwege nach Kerneuropa (cwe), in: *Süddeutsche Zeitung*, 16.12.2003, pág. 4.

Straw, Jack, in: *The Economist*, 11 de outubro de 2002.

Thürer, Daniel, Eine Verfassung für Europa. Zum Entwurf einer europäischen Verfassung, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26 de setembro de 2003.

Ulrich, Stefan: Die Chance des Scheiterns, in: *Süddeutsche Zeitung*, 5 de dezembro de 2003.

## Páginas da Internet

<http://europa.eu.int>

[www.gfds.de](http://www.gfds.de)

[www.adenauer.com.br](http://www.adenauer.com.br) (Anuário Brasil Europa - União Européia)

Berger, Dr. Maria, “Kommentar ad Präambel” de setembro de 2003, vide:

[www.eukonvent.at/komment/mb-kommentar-pr.pdf](http://www.eukonvent.at/komment/mb-kommentar-pr.pdf)

Hesse, Joachim Jens in: Der Entwurf einer Europäischen Verfassung – eine Ordnungsleistung, mehr (noch) nicht, vide:

[www.internationales-institut.de/content/publikationen/Beitrag-Festschrift.pdf](http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/Beitrag-Festschrift.pdf)

[www.eu-kommission.de/pdf/eunachrichten/TH6-Konvent-INTERNET.pdf](http://www.eu-kommission.de/pdf/eunachrichten/TH6-Konvent-INTERNET.pdf)

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.pt03.pdf>

<http://europa.eu.int/futurum/constitution/index-pt.htm>

### **Estados Membros:**

A seguinte tabela abaixo apresenta os atuais Estados Membros e as respectivas datas de adesão.

Data de Adesão	Países
Países Fundadores	Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Bélgica, Países Baixos
1973	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido
1981	Grécia
1986	Espanha, Portugal
1990	Alemanha Oriental
1995	Áustria, Finlândia, Suécia
2004	Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa

### **Países Candidatos:**

Bulgária, Romênia e Turquia

(Fonte: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))

**Em 2004 entraram dez novos membros na União Européia  
(até então com quinze).**

**Os Estados Membros agora são:**

Países Membros da União Européia	Número de Habitantes em Milhões:	Número de Assentos no Parlamento Europeu:	Votos no Conselho de Ministros:
Alemanha	82,60	99	29
Áustria	8,20	18	10
Bélgica	10,30	24	12
Chipre	0,70	6	4
Dinamarca	5,40	14	7
Eslováquia	5,40	14	7
Eslovênia	2,00	7	4
Espanha	40,70	54	27
Estônia	1,40	6	4
França	59,60	78	29
Finlândia	5,20	14	7
Grécia	11,00	24	12
Hungria	10,20	24	12
Irlanda	3,90	13	7
Itália	56,50	78	29
Letônia	2,30	9	4
Lituânia	3,50	13	7
Luxemburgo	0,40	6	4
Malta	0,40	5	3
Holanda	16,20	27	13
Polônia	38,60	54	27
Portugal	10,40	24	12
Reino Unido	59,10	78	29
República Checa	10,10	24	12
Suécia	8,90	19	10
<b>TOTAL</b>	<b>453,00</b>	<b>732</b>	<b>321</b>



