

GOVERNABILIDADE, DEMOCRACIA E REFORMA DO ESTADO: OS DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ORDEM NO BRASIL DOS ANOS 90*

Eli Diniz

A escala e a intensidade dos problemas que atingiram a sociedade brasileira a partir do início dos anos 80 configuram uma crise de múltiplas dimensões. A visibilidade de seus aspectos econômicos, que se manifestaram por altos índices de inflação, forte endividamento externo, recessão e desemprego, obscureceu a percepção de seus componentes políticos e institucionais, cuja principal expressão é a crise do Estado. Esta, quando reconhecida, foi detectada fundamentalmente sob o ângulo do esgotamento das condições de financiamento do anti-

* A primeira versão deste texto foi escrita no âmbito do projeto Global Urban Research Initiative — GURI, para o seminário regional realizado em Otavalo, no Equador, entre 17 e 20 de janeiro de 1995, sob a coordenação de Alfredo Rodríguez, do SUR (Centro de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile). Agradeço à profª Licia Valladares, coordenadora do projeto no Brasil, o convite que me foi feito para participar dos trabalhos levados a efeito não só no seminário do Equador, como naquele que se realizou no Rio de Janeiro, em junho de 1994. (Seminário Governabilidade e Pobreza, Iuperj/Urbandata/Universidade de Toronto/Fundação Ford, 29 de junho-1º de julho de 1994.) Agradeço ainda a Magda Prates Coelho (Iuperj), Jorge Papadopulus (Ciesu), Pedro Pérez (CENTRO, Estudios Sociales y Ambientales) e Gustavo Riofrio (DESCO) os comentários feitos durante a reunião de Otavalo. Finalmente, não poderia deixar de mencionar também a leitura atenta e as observações de Marcus André de Melo e Marcus Figueiredo. A versão atual, bastante modificada, serviu de base à conferência que proferi como parte dos requisitos do concurso público para professor titular do Instituto de Economia Industrial da UFRJ. Aos professores da banca (José Luiz Fiori, presidente, Carlos Nelson Coutinho, Fábio Wanderley Reis, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Wanderley Guilherme dos Santos) agradeço as críticas e comentários valiosos, cuja relevância transcende os limites do presente artigo. Publicado na revista *Dados*, vol. 38, nº 3, 1995.

go padrão de industrialização (Sola, 1993; 1994b). Desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas, instabilidade monetária seriam identificados como os fatores propulsores do indispensável ajuste estrutural introduzido na agenda pública ao longo dos últimos dez anos.

Embora apontando para uma questão relevante, trata-se de uma visão parcial. A crise fiscal tem raízes profundas, razão pela qual não pode ser reduzida a um fenômeno conjuntural, embora seu agravamento esteja relacionado a dificuldades específicas do presente contexto internacional. Entre seus fundamentos estruturais situa-se o lento desgaste da matriz político-institucional que moldou a ordem estatista sob cuja égide evoluiu a industrialização substitutiva de importações.

Eis por que a crise que o País enfrenta não pode ser vista apenas como resultado dos impasses associados aos sucessivos choques externos que marcaram a última década. A ênfase nos condicionamentos decorrentes da dinâmica do sistema internacional, tomados como variável determinante e exclusiva da explicação, conduz a análises reducionistas. De forma similar, as interpretações que privilegiam as causas internas, desconsiderando os requisitos da inserção na nova ordem mundial, dão origem a visões unilaterais, calcadas no pressuposto da autonomia de Estados nacionais considerados enquanto entidades insuladas e, portanto, imunes aos efeitos da globalização. Em contraposição às abordagens dicotômicas, parece-me mais adequada uma perspectiva que integre os dois planos da análise. Assim, além da dimensão externa, é preciso levar em conta os fatores internos relacionados à corrosão da ordem pregressa, dado o acirramento das tensões entre seus elementos constitutivos.

Tal desgaste atingiria as formas prevalecentes de articulação Estado-sociedade, a dinâmica das relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e, sobretudo, a modalidade do relacionamento entre os setores público e privado. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70, o país experimentaria mudanças profundas, resultando na estruturação de um sistema híbrido caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em curso quando eclodiram os primeiros sinais da reversão de tendências

na esfera internacional.¹ No contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional, razão pela qual o descompasso Estado-sociedade situa-se no cerne dos impasses presentes (Diniz e Boschi, 1994). A superposição das crises externa e interna colocaria em xeque a estratégia da Industrialização por Substituição de Importações e o padrão de ação estatal que lhe deu sustentação (Diniz, 1991; 1993).

A complexidade dessa situação torna-se ainda maior se considerarmos os imperativos decorrentes da derrocada do regime autoritário, ao lado dos requisitos da consolidação de uma ordem democrática. Observou-se, portanto, o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação, dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política. Desta forma, a nova agenda inclui, entre seus objetivos prioritários, além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia.

A conciliação dessas metas não se revelou, porém, tarefa simples.² A partir da instauração da Nova República, em 1985, a tentativa de conter a inflação se deu pelo privilegiamento de estratégias coercitivas, com sérias consequências para o aprimoramento das instituições democráticas. De forma similar, as principais decisões associadas à execução das reformas liberalizantes foram confinadas aos círculos técnicos no interior da burocracia, reiterando a tendência histórica ao alijamento do Legislativo. A busca de maior eficácia e rapidez na administração da crise foi recorrentemente interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrático de gestão e ao enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado e acentuando o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação.

¹ Em alguns de seus trabalhos mais recentes, Wanderley Guilherme dos Santos explorou o impacto de tais transformações na dinâmica social e política do Brasil contemporâneo, caracterizando o que o autor denomina o híbrido institucional brasileiro. Ver, principalmente, Santos (1992; 1993).

² Na vasta literatura sobre estabilização e reforma, alguns autores têm enfatizado as tensões entre os requerimentos econômicos da estabilização e os requisitos políticos da consolidação democrática. Ver, por exemplo, Whitehead (1989).

Assim, a tensão entre as formas de alcançar as metas reforça o confronto entre as prioridades da agenda, tornando-se parte constitutiva da crise do Estado, já que compromete as bases de sustentação política do governo. Reproduce-se um círculo vicioso de efeitos perversos. O enfrentamento da crise requer um Estado eficiente. Entretanto, a concepção dominante de eficiência estatal e a percepção dos meios para garantir a almejada eficácia recriam os antigos vícios da marginalização da política e da primazia dos governos tecnocráticos controlados por círculos de especialistas. Tal modalidade de gestão pública, por sua vez, tende a produzir o isolamento do Executivo, comprometendo a racionalidade governativa.

Um fator adicional agrava esse quadro de dificuldades. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, tais como as reformas sociais. Não só as possibilidades de crescimento, como as perspectivas de atenuação das desigualdades tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, que passaram a ser considerados primordialmente sob o ângulo de sua extemporaneidade. Dentro desse contexto, assumiria o primeiro plano a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos, desaconselhando-se, em nome de um enfoque racional e não populista, qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. O resultado foi a ênfase em uma agenda minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais.

O fracasso sucessivo dos oito programas de estabilização, executados pelos dois primeiros governos da Nova República (1985-1992), alargou o leque dos problemas não resolvidos, além de gerar grande desgaste de recursos e de credibilidade das instituições. A percepção da intratabilidade das questões mais prementes, como a inflação, a miséria e a violência, expressou-se por meio do desencanto e do sentimento de impotência política. Entre as consequências mais notáveis cabe lembrar a volatilidade dos votos e a alta taxa de alienação eleitoral (Diniz, 1989b; Santos, 1992), nas eleições nacionais e estaduais ao longo dos dez últimos anos, culminando na eleição de Fernando Collor, em 1989. Ganhou vulto a idéia de que os problemas seriam

insolúveis, não havendo saída palpável, dadas as condições reais do país. Os escândalos envolvendo o funcionamento do Congresso acentuaram ainda mais a descrença generalizada na eficácia das instituições.

Governabilidade x ingovernabilidade: o desfecho de uma transição inconclusa

Sob o efeito das condições acima enfatizadas, a recém-instaurada democracia brasileira seria crescentemente percebida como ingovernável. Assim, o tema da governabilidade ascende ao primeiro plano do debate nacional, situando-se como central no diagnóstico da crise e na formulação das estratégias para seu enfrentamento. Capacidade de governo e eficácia na condução dos negócios públicos emergem como aspectos estreitamente interligados. Reintroduzido no vocabulário político brasileiro, o termo ingovernabilidade torna-se um símbolo da falta de competência do país para lidar com seus problemas, emitindo sinais de que nossos líderes e nossas instituições estariam aquém de nossas presentes necessidades.

Ao tornar-se item prioritário da agenda pública, porém, a questão da ingovernabilidade adquire diferentes conotações, significando ora pressão exagerada de participação e de demandas, ora poder excessivo do Congresso, ora ainda o excesso de prerrogativas da autoridade pública associado à escassez de mecanismos de controle, traduzindo-se pela síndrome clientelismo, corrupção e desperdício.³ A multiplicidade de interpretações foi incentivada pela politização das discussões, enfatizando-se um ou outro dos significados em função dos interesses envolvidos na disputa política. A diversidade de sentidos terminou por esvaziar o termo, descharacterizando seu teor explicativo. Impregnado ainda de conotações ideológicas de teor conservador por sua utilização no debate internacional, passou a ser visto como instrumento do jogo de poder que se desdobraria na esfera mundial.

³ No texto "Ingovernabilidade: desagregando o argumento", Marcus André B. C. de Melo (1994) discute de forma bastante exaustiva as várias significações atribuídas ao conceito de governabilidade no Brasil ao longo da última década.

A constatação da interferência de fatores ideológicos na formulação de diagnósticos e terapias para o enfrentamento da chamada crise de governabilidade deve, entretanto, ser relativizada, já que se trata de um dado inerente ao processo político. Não se pode descartar a pertinência do problema, em consequência do excesso de acepções conferidas pelas distintas posições em conflito. Eis o ponto que merece ser ressaltado.

A despeito da politização do debate, a importância da discussão teórica em torno da questão da governabilidade torna-se clara se considerarmos os paradoxos envolvidos na transição brasileira. Se, por um lado, esse processo pode ser considerado bem-sucedido, na medida em que conduziu à implantação de um regime democrático pleno consagrado pela Constituição de 1988, por outro, a construção da nova ordem não se fundamentou em uma ampla e profunda renovação político-institucional (Diniz, 1985). Como é sabido, essa transição caracterizou-se por um alto grau de continuidade no plano das elites e das instituições, persistindo traços do modelo estatista, entre os quais a hipertrofia do Executivo e a fragilidade do sistema partidário. Aspectos conjunturais ligados à modalidade de intervenção estatal tendo em vista o enfrentamento da crise exacerbaram a assimetria entre os poderes, estreitando as margens para o exercício de uma ação autônoma por parte do Legislativo. Através de uma dinâmica de realimentação recíproca, tal desequilíbrio contribuiria para a perda de credibilidade das instituições, reduzindo a legitimidade e a autoridade do governo em seu conjunto (Diniz, 1989a).

Finalmente, se se levar em conta a centralidade da solidez institucional do país para a criação das condições favoráveis à maior eficácia da ação governamental no tocante à busca de saídas para as atuais dificuldades e para a execução de uma nova estratégia de desenvolvimento, não se pode descartar a relevância de certas indagações sugeridas pelo debate acima. Cabe, portanto, retomar a discussão. O presente texto tem por objetivo aprofundar a reflexão sobre o conceito de governabilidade, seu sentido analítico, seus desdobramentos teóricos e a avaliação de sua utilidade no estudo da produção de políticas públicas nas esferas federal e local. Além desse esforço, procurar-se-á estabelecer as distinções entre governabilidade e *governance* como aspectos complementares de uma questão crucial, qual seja, a eficácia da ação

estatal, tendo em vista os desafios gerados pelas mudanças que atingiram a sociedade brasileira nas duas últimas décadas.

O argumento central propõe-se a examinar a reforma do Estado em conexão com a problemática da consolidação democrática, procurando evitar as ciladas derivadas de duas das principais dicotomias que turvam as análises mais correntes. De um lado, a polaridade Estado-mercado, que contrapõe uma visão maximalista — presa ao paradigma estatista — a uma concepção minimalista, responsável pela idealização do mercado. De outro, a dicotomia entre racionalidade governativa e imperativos democráticos, aquela informada por uma lógica concentracionista e discricionária, em contraste com a dinâmica descentralizadora e competitiva do jogo democrático.

Governabilidade: gênese e evolução do conceito

Governabilidade enquanto questão teórica ganha relevo na literatura política a partir de uma linha de reflexão aprofundada por Samuel Huntington entre as décadas de 60 e 70 (Huntington, 1968). Segundo o argumento do autor, existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo manifestaria por um desequilíbrio que, no limite, produziria ingovernabilidade. Essa defasagem ocorreria primordialmente nas sociedades em desenvolvimento, caracterizadas por baixo grau de institucionalização política. Em tais sociedades, o alargamento da participação política e a rápida mobilização de novos grupos teriam precedido o pleno desenvolvimento das instituições políticas, gerando um foco permanente de instabilidade.

Posteriormente, analisando a crise de governabilidade nas democracias consolidadas, Huntington salienta que o funcionamento adequado desses sistemas políticos resultaria do equilíbrio entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação dos interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas (Huntington, 1975). Focalizando o caso dos Estados Unidos, mostra que a vitalidade da democracia norte-

americana nos anos 50, diversificando demandas e alargando o campo das pressões, teria levado, na década seguinte, ao descompasso entre o alto nível de expectativas e o desempenho efetivo do governo, gerando crescente insatisfação em parcelas significativas da população. A frustração das expectativas teria produzido um forte sentimento de ineficácia política, dando origem a uma situação de ingovernabilidade de novo tipo, não por falta, mas por excesso de democracia (*idem*, pp. 76-85).

Uma segunda vertente analítica, concentrando também sua atenção no estudo dos países capitalistas avançados, retoma o argumento da crise de governabilidade, associando-a às dificuldades da social-democracia europeia. De acordo com esse diagnóstico, os anos 70 representariam um momento crítico na história desses países, dado o esgotamento das condições de viabilidade do *welfare state*, cuja expansão teria ultrapassado as possibilidades de atendimento das demandas pelos governantes (Schmitter e Lemberuch, 1979; Berger, 1981). Crise fiscal, instabilidade política e corrosão da autoridade seriam alguns dos componentes básicos desse processo (O'Connor, 1973). O peso das organizações corporativas tenderia a manifestar-se mediante demandas de coalizões distributivas de diferentes portes e conteúdos, gerando pressões de difícil compatibilização e tornando extremamente complexo o processo de gestão pública (Olson, 1982). Tais questões seriam examinadas exaustivamente, no decorrer dos anos 80, pela literatura sobre a experiência do neocorporativismo europeu e o desenvolvimento de novos padrões de articulação entre os interesses organizados e o Estado, gerando formas e procedimentos peculiares de produção de políticas públicas (Lemberuch e Schmitter, 1982; Cawson, 1985; 1986).

As diferentes nuances do conceito encontram-se bem analisadas na referida síntese feita por Melo (1994), em que o autor situa a controvérsia em torno da questão da governabilidade na literatura internacional e no debate político brasileiro. O que vale a pena ressaltar aqui é o elemento comum subjacente às formulações acima resumidas, qual seja, o potencial desestabilizador relacionado à expansão das instituições e direitos democráticos. Acima de um determinado ponto, o exercício desses direitos seria incompatível com o funcionamento ef-

caz do governo.⁴ Essa linha de argumentação cria problemas de difícil tratamento teórico, pois explosão de demandas e saturação da agenda expressariam um aspecto paradoxal da dinâmica democrática. Se a democracia implica extensão de direitos e alargamento da participação, tais prerrogativas, ao serem exercidas em sua plenitude, acarretariam erosão crescente da capacidade governativa, desencadeando, assim, uma lógica perversa de debilitamento das instituições democráticas. A saída seriam a contenção de demandas e o reforço da autoridade estatal.

As diferentes concepções que enfatizam o descompasso entre quantidade de demandas e capacidade do governo para processá-las e a elas responder, mediante políticas públicas pertinentes, convergem para diagnósticos e soluções centrados na necessidade de conter a expansão da democracia. Esse tipo de enfoque imprime ao conceito de governabilidade um matiz basicamente restritivo. Igualização de direitos, livre manifestação das minorias, proliferação de organizações, multiplicidade de demandas deveriam ser combatidas por novos freios institucionais ou simplesmente mais autoridade.

O debate público no Brasil da Nova República viria a acentuar esse traço, ao reforçar a dimensão tecnicista embutida na noção de governabilidade, na linha de Huntington. A discussão que se travou nos últimos dez anos — a propósito da elaboração da Constituição de 1988, do plebiscito sobre a forma de governo mais apropriada ao País, que se traduziu no debate presidencialismo-parlamentarismo, e, mais recentemente, no decorrer da polêmica sobre a revisão constitucional — esteve marcada pela ênfase nos aspectos ligados à explosão de demandas e à sobrecarga da agenda governamental, percebidos como decorrência do excesso de pressões originárias do Congresso e/ou da sociedade (Lamounier, 1991; 1992). A liberação das demandas reprimidas pelos 20 anos de regime autoritário, a exaltação das expectativas e a radicalização das posições pelo aumento da competição política seriam interpretadas como fatores de agravamento das condi-

⁴ Esse ponto foi abordado por Wanderley Guilherme dos Santos em sua exposição na seção I, "Governabilidade, sociedade civil e reforma do Estado", em 29/6/1994, como parte do seminário "Governabilidade e pobreza, Iuperj/Urbandata/Universidade de Toronto/Fundação Ford, 29 de junho-1º de julho de 1994.

ções de ingovernabilidade do sistema político, contribuindo para a paralisia decisória do governo e sua crescente perda de credibilidade (Martins, 1994). A sugestão de estratégias restritivas para o enfrentamento desse tipo de dificuldades tornou-se progressivamente dominante. Refrear a sociedade, postergar direitos, combater o desequilíbrio fiscal decorrente da universalização da cobertura previdenciária, disciplinar o sistema parlamentar-partidário pela adoção de reformas como o voto distrital e a redução do número de partidos foram algumas das soluções encaminhadas. O Legislativo seria particularmente visado. Segundo esse enfoque, a fragmentação partidária e o excesso de poder conferido pela nova Constituição ao Congresso seriam responsáveis sob a ótica da cristalização de uma lógica de veto, responsável pelo enfraquecimento da capacidade de ação do Estado. Assim, subjacente ao debate, estaria a tensão entre a eficiência na consecução das metas governamentais e os requisitos da democracia.

O argumento relativo à crise de governabilidade como decorrência dos excessos da democracia participativa ganhou novo alento em função das dificuldades de execução dos programas de estabilização econômica. O diagnóstico do fracasso dos sucessivos planos apontaria para a orientação populista dos políticos e a interferência de prioridades eleitorais como causas fundamentais do insucesso, comprometendo a coerência dos planos e a firmeza na administração de medidas impopulares.⁵ Em consonância com esse tipo de diagnóstico, a maioria das análises sobre as condições favoráveis ao êxito das políticas de estabilização e reformas, no Brasil e na América Latina em geral, enfatizaria a necessidade de se ter um Estado suficientemente forte e autônomo para sobrepor-se à pressão dos interesses organizados presentes na arena política (Kaufman, 1989; Haggard e Kaufman, 1993). Alguns chegariam ao ponto de estabelecer uma associação entre democracia e insucesso das estratégias de estabilização, em decorrência da suposta impossibilidade de o governo vencer as resistências e controlar os conflitos. Assim, quanto mais forte o regime, mais alta seria a probabilidade de êxito (Skidmore, 1977; Kaufman, 1985).

⁵ Em trabalhos anteriores, discuto esse vazio presente nos diagnósticos mais corretos sobre o insucesso dos programas de estabilização no Brasil e em outros países latino-americanos (Diniz, 1991; 1993).

No Brasil, essa linha de reflexão teria conotações menos radicais, sugerindo-se, alternativamente, o reforço da capacidade decisória do Executivo como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e/ou políticas. Prescreve-se o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnológicos na máquina governamental como fator de preservação da racionalidade das políticas formuladas. Tais argumentos são, porém, de difícil sustentação, já que as críticas ao excesso de interferência do Legislativo carecem de fundamento empírico. A experiência brasileira no âmbito das políticas recentes de controle da inflação revela a opção pelo reforço do estilo tecnocrático de gestão da economia. O que predominou foi uma concepção de autonomia do Estado em termos de concentração do poder decisório no Executivo associada a estratégias coercitivas de implementação. A tendência foi, portanto, reviver a idéia de Estado forte como antídoto contra os efeitos desagregadores do jogo político-partidário crescentemente percebido como ameaça ao bom desempenho do governo. Entre os anos 80 e início dos 90, as equipes técnicas dos vários ministérios responsáveis pelos sucessivos programas de estabilização econômica gozaram de alto grau de insularidade burocrática, não se observando, em nenhum dos casos, obstrução significativa derivada da dinâmica parlamentar. Desta forma, as evidências não corroboram o argumento que atribui o fracasso daqueles planos à resistência ou ao poder de veto do Congresso, a despeito do grau de fragmentação partidária existente em cada momento. Este ponto tem sido, aliás, ressaltado por outros autores (Fiori, 1993, p. 158; Figueiredo e Limongi, 1994).

Um balanço das concepções acima discutidas evidencia, portanto, a contaminação da distinção governabilidade-ingovernabilidade por um vazio elitista avesso às injunções da dinâmica participativa. Entretanto, esta não é a única nem a mais atualizada forma de conceber a questão da governabilidade. Distanciando-se da vertente marcada pelas formulações de Huntington, o conceito tem sido retrabalhado de diferentes maneiras. Assim, gostaria de contrapor à visão mais ortodoxa, dominante nos anos 70, a contribuição de uma segunda geração de análises sobre as condições de sustentação das políticas de ajuste implementadas em reação à crise da década de 1980. Entre os autores que mais recentemente têm trabalhado sobre essa temática, sobressai a

preocupação de analisar a administração da crise econômica em conexão com o problema da governabilidade em contextos democráticos, configurando-se como questão central a relação entre os principais grupos organizados e o processo de formação de políticas (Malloy, 1993; Faucher, 1993; Evans, 1989).

Em síntese, a contribuição desses autores coloca em evidência três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade. A primeira refere-se à capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas ao seu enfrentamento. A segunda diz respeito à capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, enfatizando, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação. Finalmente, em estreita conexão com este último aspecto, situa-se a capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. A observação das diferentes nuances da noção de governabilidade, redefinida nos termos acima propostos, remete-nos a uma questão essencial para a explicação das causas do fracasso do governo brasileiro na administração das dificuldades que o País vem enfrentando desde a última década. O grande gargalo das políticas de estabilização e de ajuste não está no âmbito da formulação, mas no plano da implementação dos programas governamentais. É nessa fase que têm surgido os obstáculos mais sérios, os vetos e as pressões conciliáveis, que têm gerado distorções profundas, cujo efeito pode ser até mesmo a descaracterização de propostas tecnicamente bem concebidas.

A ruptura com a perspectiva reductionista da governabilidade permite enfrentar esse tipo de problema. De acordo com a nova interpretação de teor pluridimensional, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros manejados pelo Estado, mas também dos meios políticos de execução. A questão da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular coalizões e alianças que dêem sustentabilidade às políticas governamentais (Grindle e Thomas, 1991; Silva, 1993). Na medida em que sustentação política não se produz de forma espontânea, nem decorre automaticamente da pertinência das decisões, a garantia dessa condição implica a constituição de arenas de negociação que forneçam o respaldo necessário às ações estatais

O consentimento dos grupos afetados positiva ou negativamente aparece como elemento crucial do sucesso e, portanto, da eficácia das políticas. Governabilidade passa a depender não apenas da clareza de técnicas iluminadas, mas da articulação do aparato estatal com as instâncias da política democrática. Sob esse aspecto, a análise das novas formas de gestão, que alargam o universo dos atores participantes, pode trazer novos elementos para a compreensão das modalidades alternativas de intervenção pública. Em última instância, além das considerações de ordem técnica associadas à eficiência do Estado, a dimensão política adquire relevância.

Resumindo as considerações anteriores, o conceito de governabilidade, tal como vem sendo utilizado pelas análises citadas, nada tem de incompatível com o funcionamento de formas mais participativas do governo democrático. Ao contrário, nessa nova acepção, o que se requer é o aprofundamento da democracia pela difusão de instrumentos de poder capazes de expressar o dinamismo da sociedade civil. Este aspecto, subutilizado no contexto da democracia brasileira, ao contrário de uma dificuldade a ser suprimida, passa a ser encarado como alvo de estratégias de alianças voltadas para a incorporação política.

Outro traço da crise do Estado brasileiro, que pode ser coberto pelas formulações mais recentes relativas à noção de governabilidade, diz respeito às dificuldades para o exercício da autoridade estatal. Parte considerável das políticas torna-se inoperante porque o Estado não tem capacidade de fazer valer suas decisões. O governo não tem os meios necessários para executar suas políticas e, sobretudo, falta-lhe autoridade para obter aquiescência às suas determinações. Este é um componente central da presente crise de governabilidade.

Sob esse aspecto, observa-se mais um equívoco nas análises correntes. Tem sido freqüente a caracterização de ingovernabilidade, no caso brasileiro, em termos de paralisia decisória. Uma observação mais acurada da política nacional, ao longo da última década, revela, ao contrário, uma grande produção de decisões pela burocracia governamental. O centro do processo decisório continua deslocado para o Executivo com a exclusão da instância parlamentar-partidária. Esta não tem poder governativo. A expansão das prerrogativas do Congresso após a Constituição de 1988 não se fez acompanhar do aumento de suas funções no âmbito da formulação de políticas. Estas se

acham monopolizadas pelos altos escalões burocráticos, que têm usado amplamente tais prerrogativas. Sob a Nova República, aprofundou-se a tendência ao governo por decretos-leis, substituídos, a partir da promulgação da nova Constituição, pela figura da medida provisória (MP), concebida originalmente como instrumento a ser utilizado em situações excepcionais, mas cedo transformada em recurso rotineiro de governo.

Desta forma, no âmbito da política econômica, principalmente, o que se observa é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, situando-se em instâncias enclausuradas, fora do controle político. Como falar em paralisa decisória em um país onde, desde o governo Sarney, os núcleos tecnocráticos já produziram nove programas de estabilização econômica, apoiados por um número prodigioso de decretos-leis e medidas provisórias? Especificando o argumento, entre 1985 e 1988, foram promulgados 376 decretos-leis, enquanto nos últimos 16 meses do governo Sarney e nos 11 meses iniciais do governo Collor, foram editadas 295 medidas provisórias (Pessanha, 1993). Levantamento mais recente, incluindo os cinco primeiros meses do governo Fernaldo Henrique Cardoso, mostra um total de 989 MPs, montante que ultrapassa 1.000 decisões calcadas nesse instrumento unilateral de ação do Executivo, se acrescentarmos os decretos-leis do governo Sarney.⁶

6 A questão da continuidade da tendência à transferência do poder decisório da legislatura para a burocracia, a partir da experiência do Plano Cruzado, é também enfatizada por Jorge Viana Monteiro (1994). É deste autor (Monteiro, 1995d) o levantamento mais recente a que me refiro, incluindo desde o governo Sarney até os cinco primeiros meses do governo Fernando Henrique Cardoso, apresentando os seguintes totais de MPs: 1988 — 15; 1989 — 97; 1990 — 163; 1991 — 8; 1992 — 10; 1993 — 96; 1994 — 397 e 1995 — 203 (janeiro, fevereiro, março, abril e maio). Agradeço ao autor o acesso a esses dados. Monteiro lembra ainda que os membros da legislatura estão limitados — ou virtualmente impedidos — de apresentar emendas às propostas do Executivo: quem for contrário poderá apenas agir votando contra a MP — voto que terá elevado custo político, dadas as características desse instrumento legal, que já terá produzido efeitos avassaladores na sociedade, desde o seu primeiro dia de vigência (Monteiro, 1995a, p. 7). Assim, após a Constituição de 1988, verificou-se substancial aumento da capacidade legislativa da Presidência da República, dificultando-se e mesmo inviabilizando-se, pelo grau

Além disso, é bastante estreita a margem de atuação autônoma do Legislativo, dadas as normas institucionais que regulam a relação entre este e o Executivo. O Legislativo, ao contrário de constituir-se em obstáculo às ações do Executivo, tem aprovado sistematicamente os projetos e medidas oriundos da presidência. Como salientam Figueiredo e Limongi (1994; 1995), o Executivo determina a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção legal, além de ditar-lhe o ritmo de tramitação. Do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se da iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (Figueiredo e Limongi, 1995, p. 34). Em síntese, o que se tem verificado é a hiperatividade decisória em contraste com a falência executiva do governo. Tal desequilíbrio tem por base a hipotrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, entre agosto de 1994 e julho de 1995, foi cerca de seis vezes superior à produção média do Congresso nesse mesmo período (Monteiro, 1995c).

Finalmente, o voluntarismo associado ao exercício da presidência no Brasil tem-se acentuado, sob o impacto da premência da crise e da prioridade atribuída às políticas de estabilização e reforma. Alguns autores, como O'Donnell, chegam a caracterizar o País como um caso de "democracia delegativa", que se caracterizaria pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo o poder Legislativo (O'Donnell, 1991; 1993). Nas duas eleições presidenciais após o retorno do País ao regime democrático, ter-se-ia observado o reforço do teor plebiscitário típico dessa modalidade de democracia majoritária, em que se constitui uma forte maioria eleitoral interpretada como uma delegação total de poder ao presidente. Este se sente autorizado a governar ao seu alvitre, enquanto intérprete da nação, considerando sua autoridade incontestada, por expressar a vontade da maior parte da população (O'Donnell, 1991, pp. 30-1). E, mais ainda, a consagração nas urnas lhe conferiria o poder legítimo de definir os interesses nacionais, as-

de complexidade envolvido, a reversão de seus atos pela legislatura (Monteiro, 1995b).

pecto que, aliás, tem sido bastante enfatizado, no discurso presidencial, ao longo da última década.

O aprofundamento da assimetria Executivo-Legislativo e o personalismo envolvido no funcionamento do presidencialismo brasileiro após a instauração da Nova República são questões reconhecidas, por exemplo, por um ex-integrante da equipe econômica do governo Sarney, como se pode depreender do seguinte trecho da intervenção de André Lara Rezende, durante o seminário *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*, realizado em São Paulo, em 30-31 de março de 1992:

É freqüente atribuir à falta de vontade política a incapacidade de enfrentar o problema [do equacionamento da questão do déficit público]. Não é, entretanto, uma explicação satisfatória. Que é vontade política, e por que falta? Parece haver um divórcio entre o debate de políticas — no sentido de policies — e os canais formais de condução de tais políticas. Há um hiato entre as recomendações formuladas na esfera técnica, ainda que aí já tenham obtido um quase consenso, e a viabilidade política e institucional de implementá-las. O que é tecnicamente recomendado é politicamente inviável [...].

Se o debate do projeto nacional não é conduzido no Parlamento, não é de surpreender que o País viva entre duas alternativas distintas, mas igualmente ineficazes de condução de políticas (policies): ou o salvacionismo resultante de alianças fortuitas entre lideranças pessoais carismáticas e grupos tecnocráticos inexperientes, ou o imobilismo das grandes alianças parlamentares amorfas.

A história tem mostrado que o personalismo não é capaz de executar seu projeto quando destituído de base partidária e de apoio parlamentar coerente, o que leva o Executivo a governar por decreto com base na legitimidade da eleição presidencial de conotação plebiscitária. As propostas reformadoras das alianças entre lideranças personalistas e grupos tecnocráticos esbarram, mais cedo ou mais tarde, na impossibilidade de governar democraticamente por cima das instituições (apud Lamounier e Nohlen, 1993, pp. 66-7).

O depoimento acima é em si expressivo, embora certas observações reifiram-se mais especificamente ao governo Collor, em que as características apontadas foram exacerbadas. Mas os aspectos importantes para a argumentação aqui desenvolvida dizem respeito à ponderância do Executivo em face dos demais poderes, com o consequente desequilíbrio entre concepção e execução de políticas

bem como ao forte voluntarismo presente nas alianças entre lideranças personalistas e núcleos tecnocráticos, o que se traduz na continuidade da tendência à prática da reforma pelo alto, típica de regimes políticos fechados.

Igualmente ilustrativo é o pronunciamento do então deputado federal Nelson Jobim, no decorrer desse mesmo seminário, quando chama a atenção para a irresponsabilidade do Legislativo estimulada pelo alto grau de discricionariedade do Executivo:

[...] dentro de nosso sistema, produz-se uma rigorosa irresponsabilidade legislativa. A sobrevivência política de um parlamentar não depende dos resultados de suas articulações com o governo e sim do papel que ele venha a desempenhar perante seu eleitorado. Quantas vezes nós, parlamentares, recebemos pedidos de colegas. 'Jobim, espero que o PMDB tenha a responsabilidade de rejeitar meu projeto!' Porque esse projeto foi apresentado na rigorosa irresponsabilidade de não-formulação e não-participação na política nacional pelo Legislativo (*idem*, p. 108).

Retomando minha argumentação, ingovernabilidade no Brasil não pode, portanto, ser associada à incapacidade decisória. O gargalo das políticas de ajuste está, como já foi ressaltado, no processo de implementação. Tal deficiência, por sua vez, acha-se ligada a três fatores. Em primeiro lugar, o Estado não dispõe de instrumentos e condições operacionais satisfatórios. Em segundo, as estratégias de implementação formuladas pelas elites governamentais são inadequadas do ponto de vista da mobilização de apoios externos. O privilegiamento de estratégias coercitivas levou a que se desconsiderasse a criação de arenas de negociação e de redes articulando os principais interesses envolvidos, inviabilizando, dessa forma, qualquer tentativa de busca do consentimento ativo da população.⁷ Afinal, o êxito da persuasão

⁷ A exceção está representada pela criação, em 1991, das câmaras setoriais, notadamente a do setor automotivo, em que um processo de negociações tripartites possibilitou o reerguimento e a reestruturação desse complexo industrial (Diniz, 1994). Entretanto, foi uma experiência localizada, que despertou forte resistência no interior da equipe econômica governamental. No que se refere à política macroeconômica, o que se observou foi o descompasso entre a ênfase nas diretrizes liberais no comando da economia, por um lado, e o alto grau de centralização e de fechamento do processo decisório, por outro.

requer o comprometimento dos interessados e não a sua exclusão. Por último, os fracassos sucessivos provocados pelos bloqueios na implementação, gerando a perda de credibilidade do governo, contribuíram para deslanchar a resistência passiva ao poder estatal. Fecha-se, assim, o círculo perverso responsável pela inoperância do Estado brasileiro. Este se vê diante de uma situação paradoxal: decide, legisla e regula em proporções consideráveis, mas é impotente na consecução de suas metas. A resistência passiva generalizada e fragmentária pode ter um efeito de bloqueio das decisões governamentais tão forte quanto o poder de veto de poderosas coalizões distributivas. Eis por que esse fator não pode ser desconsiderado.

Tais considerações colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Trata-se de uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia governamental. Esta não deve, como no passado ocorreu, ser entendida exclusivamente em termos de centralização e expansão do poder estatal. O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. Essa conotação, que se traduz em Estado onipotente e centralizador, está historicamente esgotada, dadas as grandes transformações ocorridas a partir do início da década de 1980.⁸ As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle.

A noção de fortalecimento da eficácia do Estado, em termos do aprimoramento da sua capacidade de ação, é um imperativo da reforma do Estado. Torna-se cada vez mais presente na agenda pública a proposta que preconiza a transformação do Estado, de forma a torná-lo capaz de implementar com êxito suas políticas e de fazer valer suas decisões. O bloqueio da ação estatal não decorre tanto do excesso de demandas, como ressaltamos, mas da erosão do Estado, processo que

⁸ A ênfase na importância do reforço da eficácia da ação estatal sem anular a ação dos mecanismos de controle público sobre o processo decisório governamental é também enfatizada por Fiori (1993).

corroeu seus recursos administrativos e comprometeu sua capacidade de governo. Desde o governo Collor, quando, sob a inspiração de uma concepção minimalista, a reforma do Estado foi definida em termos de enxugamento da máquina burocrática, observou-se o desmantelamento do aparelho governamental, agravando-se a situação de falência do setor público. Reverter a desarticulação do poder estatal é, pois, o principal desafio a ser considerado.

Governance: capacidade de governo e eficácia estatal

As sucessivas reformulações do conceito de governabilidade, nos termos indicados na seção anterior, ao eliminar os aspectos reducionistas e o vazio elitista que reduziam seu alcance, tornaram-no compatível com os imperativos do fortalecimento das instituições democráticas. Entretanto, as múltiplas significações que lhe foram atribuídas terminariam por afetar sua eficácia analítica. Além disso, na nova acepção, viria a confundir-se com o conceito de *governance*. Tal superposição é fruto da imprecisão conceitual que tem caracterizado a produção nessa área.

O termo *governance* foi introduzido no debate público internacional como resultado de uma reflexão conduzida principalmente pelo Banco Mundial, tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Em sentido amplo, capacidade governativa não mais seria avaliada em função apenas dos resultados das políticas governamentais, passando a significar a forma pela qual o governo exerce seu poder. Segundo a formulação do Banco Mundial, *governance* "is the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources", implicando ainda "the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions".⁹ Assim, a questão dos

⁹ Tal formulação aparece no documento *Governance and Development* (World Bank, 1992a, p. 58).

procedimentos e práticas governamentais na consecução de suas metas adquire relevância, incluindo como objeto de análise questões como o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação das políticas ou ainda a abertura maior ou menor para a participação dos setores interessados ou de distintas esferas de poder (World Bank, 1992b).

Outra tendência das agências multilaterais foi o emprego do termo em um sentido mais normativo, referindo-se às expressões *good governance* ou *good government*, para enfatizar o bom desempenho do governo em termos de critérios como justiça, igualdade e direitos humanos. Na verdade, o que está implícito nessas formulações é a associação entre elevada capacidade governamental e democracia política. O pressuposto é a existência de uma estreita relação entre o regime democrático e as condições que garantem *good governance*. Sob esse aspecto, vale ressaltar, o conceito vê reduzir-se seu teor de abstração. Vários estudos têm demonstrado a ausência de fundamento empírico da pretensa relação entre regime político e êxito na implementação de políticas de ajuste ou de desenvolvimento (Remmer, 1986 e 1990; Leftwich, 1993; Geddes, 1994; Maravall, 1994). Em outros termos, o que as análises mais recentes mostram é que não há evidências de que os casos de êxito ou de fracasso estejam associados ao regime político em vigor.

Finalmente, a discussão atual em torno do conceito de *governance* ultrapassaria os aspectos estritamente ligados ao *modus operandi* das políticas, vindo a englobar questões mais amplas relativas a padrões de coordenação e de cooperação entre atores sociais e políticos (Melo, 1994). Segundo essa linha de análise, as condições de *governance* configuram um sistema que compreende a totalidade de arranjos institucionais, que coordenam e regulam as transações no interior e através das fronteiras de um sistema econômico (Hollingsworth, Schmitter e Streeter, 1993 *apud* Melo, 1994).

Tendo em vista as dificuldades assinaladas, parece-me importante recuperar algum grau de especificidade dos conceitos, marcando simultaneamente suas diferenças. Assim, cabe manter a referência à governabilidade para caracterizar as condições institucionais e sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como a forma de governo, as características

sistemas partidário e eleitoral, entre outras. Não há fórmulas mágicas capazes de garantir governabilidade, que pode ser produzida a partir de diferentes combinações institucionais. Por outro lado, para analisar questões ligadas à capacidade de ação do Estado, na implementação das políticas públicas e na consecução das metas coletivas, parece-me pertinente utilizar o termo *governance*, mais apropriado para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade brasileira, que se expandiu de forma considerável a partir dos anos 70.

Como foi ressaltado diversas vezes, o diagnóstico acerca das dificuldades presentes no enfrentamento dos problemas críticos do País não pode deixar de lado a questão da crise do Estado. A vulnerabilidade deste tem como um de seus componentes básicos uma decréscima de eficácia operacional e uma total incapacidade de fazer valer suas decisões. Hiperatividade decisória associada à impotência executiva e inoperância estatal caracterizam a falência do poder público no Brasil. Trata-se de um problema crucial que não pode ficar de fora das análises, sob pena de não se avançar no diagnóstico e na formulação das saídas para as atuais dificuldades. Sob esse aspecto, o cerne da reforma do Estado reside na recuperação da capacidade de governo, profundamente comprometida como reflexo de fatores de ordem histórico-estrutural e conjuntural.

Dentro dessa linha de reflexão, *governance* refere-se a três dimensões essenciais. A primeira é a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto internamente, em face do conjunto da máquina estatal e da sociedade, como externamente, *vis-à-vis* a inserção do País no sistema internacional. A segunda dimensão relevante é a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo. Finalmente, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial, ressaltado, aliás, por várias análises como elemento essencial da crise do Estado em sua manifestação atual.¹⁰

¹⁰ Esse emprego da noção de *governance* tem pontos de contato com a análise de Leila L. Frischak em dois textos recentes (1994a; 1994b). Agradeço à autora o acesso a esses textos, que apresentam uma discussão interessante dos conceitos de governabilidade e *governance* tal como tratados na literatura mais recente sobre ajuste e reforma.

A questão da capacidade de comando do governo não tem sido suficientemente analisada. Significa não só assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo. Trata-se da capacidade de definir as estratégias gerais de ação, as grandes diretrizes que nortearão as decisões governamentais. A inexistência de uma direção geral que integre as várias fases do processo decisório a determinadas metas globais abre o caminho para uma atuação desarticulada e fragmentada, submetida à lógica de metas e interesses contraditórios.

De maneira complementar, a capacidade de coordenação do Estado refere-se à integração entre as diferentes áreas de governo, de forma a garantir a coerência e consistência das políticas governamentais. Implica ainda a capacidade de ajustamento entre programas focalizados e programas setoriais, por um lado, e programas de maior alcance e abrangência, por outro. Finalmente, coordenação significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de compatibilizar as diferentes visões. Não se trata, pois, de eliminar o conflito, mas de administrá-lo de forma eficiente, vale dizer, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é definida em função de um projeto coletivo.

Sob esse aspecto, nunca é demais enfatizar a importância de a ação do Estado estar afinada com um projeto global. No debate atual, existe uma tendência a entender eficiência estatal como decorrência do grau de clareza e precisão por meio do qual se definem as metas a serem alcançadas. Trata-se, na verdade, de uma concepção estreita e de difícil compatibilização com o funcionamento de uma ordem democrática. É preciso não esquecer que democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo em uma sociedade complexa e diferenciada como a brasileira.¹¹ Agregar e compatibilizar tais fins requer procedimentos contínuos de negociação. A visão aqui proposta contrapõe-se à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado enquanto capacidade de situar-se acima das pressões, que

¹¹ Esse aspecto é enfatizado por Reis em várias de suas análises sobre a questão da governabilidade em contextos democráticos (Reis, 1993; 1994a; 1994b; 1995).

implicaria, em última análise, a definição das metas pelas próprias elites estatais, dissociadas da esfera em que se manifestam sobretudo os interesses mais dispersos e menos organizados da sociedade.¹² De forma similar, é preciso recuperar a ética do interesse público, questão crescentemente descartada como irrelevante pela proximidade que pode ter com a idéia de interesses nacionais, por sua vez percebida como incompatível com a agenda da modernidade dominada pela noção de globalização. Em contraste, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação nas quais se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, traduz-se num projeto coletivo, que representa a capacidade de o sistema político em geral e as elites governantes em particular conviverem com o dissenso e o conflito, não mediante o esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso.

Cabe ressaltar que a garantia da autonomia estatal em face de pressões clientelistas ou particularistas depende, em grande parte, do exercício da capacidade de coordenação e de liderança do Estado. Sem esta supervisão, o que tende a predominar é a dinâmica de soluções inspiradas na racionalidade de curto prazo ou na maximização de ganhos individuais. A desprivatização do setor público, evitando sua captura por interesses privados, requer o reforço da autonomia do Estado, sem, porém, eliminar o jogo democrático. Ao contrário, é sob condições de ausência de coordenação que a extensão da participação pode ameaçar a eficiência das políticas estatais.

Por último, a capacidade de implementação é outro aspecto crucial para a recuperação da eficácia da ação estatal. Para tanto, o Estado deve ser capaz de mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões. Em primeiro lugar, é preciso que tais recursos estejam disponíveis; caso inexistam ou não sejam consistentes com as decisões, torna-se imprescindível criá-los. Em segundo lugar, deve-se considerar os recur-

¹² Esse argumento encontra respaldo em uma linha teórica que ressalta os aspectos igualitários da noção de democracia associativa, a qual, por sua vez, situa as diferenças conceituais de bem comum como um importante referencial do processo decisório numa ordem democrática (Cohen e Rogers, 1992).

tos associados à competência técnica e excelência do quadro administrativo. Tais aspectos são fundamentais, pois a qualidade do pessoal administrativo, a existência de um corpo técnico de alto nível, o reforço do sistema "meritocrático" e das normas universalistas são condições para garantir o caráter público do Estado. O clientelismo e o particularismo são contraditórios com a noção de domínio público, já que esta pressupõe um tratamento igualitário, sem distinções, privilégios e regalias baseados em redes de relações e lealdades pessoais. Além disso, a existência de um acervo de informações, de uma base de dados armazenados de forma eficiente, constitui também um componente necessário da eficiência operacional do Estado.

Embora importantes, os aspectos acima referidos não são, porém, suficientes para o êxito da implementação. É preciso ainda levar em consideração as condições de sustentação política das decisões. A natureza eminentemente política da implementação requer, portanto, uma estratégia que mantenha abertos os canais de comunicação com a sociedade e o sistema representativo, aí incluindo os partidos políticos, cuja relevância não pode ser ignorada.

Finalmente, o enfoque exclusivamente técnico acerca das condições de sucesso das políticas estatais não é adequado ao exercício da capacidade de governo em um contexto democrático. Essa visão sempre predominou no País, levando a confundir eficácia operacional com concentração do poder decisório em agências-chave. Tal distorção, longe de garantir eficiência, levou, frequentemente, à perda de *accountability*. Ao contrário, a obrigação da prestação de contas ao público e às autoridades competentes, a existência de mecanismos de cobrança e de controles mútuos constituem um fator favorável ao êxito da execução, na medida em que permitem evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, bem como a alocação de recursos para fins não previstos. Enfim, a transparência dos processos de gestão e de execução é um requisito da ação do governo em um regime democrático. Enquanto tal, esse fator não representa ameaça à consecução das políticas, senão que contribui para aumentar a eficácia governamental.

Concluindo, os pontos aqui discutidos apontam para a necessidade da reforma do Estado como condição para o enfrentamento de uma crise com que se defronta o País e para a exequibilidade de uma

nova estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, certos aspectos da reforma institucional tornam-se relevantes, tendo em vista alcançar simultaneamente as metas de reforço da eficiência do Estado e de aperfeiçoamento das instituições representativas. Para garantir o controle público sobre as decisões não basta o abandono de estratégias de ação coercitivas por parte da burocracia governamental e sua substituição por estratégias cooperativas. É preciso que se fortaleçam os partidos e o poder congressual. A persistência do divórcio entre Executivo e Legislativo na condução das políticas nacionais e na gestão administrativa pode conduzir à reprodução de negociações enclausuradas na burocracia, sem um sistema eficaz de controles mútuos.

Superar o atual impasse representado pela intratabilidade de problemas cruciais como a inflação, a desigualdade e a exclusão social requer a ruptura com o enfoque tecnocrático e com a postura neoliberal. O primeiro, ao privilegiar o insulamento das elites estatais e a primazia do saber técnico, conduz a uma despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, ao enfatizar unilateralmente a redução do Estado, ignora a estreita relação entre a revitalização do aparelho estatal e o êxito de suas políticas. Contrapondo as virtudes do mercado aos vícios do Estado, a posição minimalista vê-se enrijecida por uma visão de jogo soma zero, incapaz de perceber a relevância do aperfeiçoamento da intervenção governamental para que o mercado funcione de forma eficiente e em benefício de um projeto coletivo. Superar os entraves ligados à dicotomia Estado-mercado implica, portanto, um novo padrão de gestão pública, no sentido da capacidade de executar uma estratégia de reformas em conexão com a dinâmica dos interesses sociais.¹³

Considerações finais

Ao longo deste artigo, procurei rever os conceitos de governabilidade e *governance*, explorando suas conexões com a reforma do Estado, sob condições de funcionamento do regime democrático. O núcleo

¹³ Para uma análise da relação entre o êxito das políticas de ajuste e distintos padrões de interação Estado-sociedade, ver Locke (1995).

da argumentação privilegiou a complexidade da agenda pública pós-derrocada do autoritarismo, em que se destacam duas prioridades básicas: a administração da crise econômica e a consolidação da ordem democrática.

A dificuldade de conciliação dessas metas revelou-se superior aos recursos e estratégias de ação dos principais atores em jogo, vindo a constituir-se em uma das razões do impasse com que o País se defronta no momento atual. Eficácia na administração da crise e revigoração das instituições democráticas foram conduzidos como alvos contraditórios, perdendo-se a perspectiva de longo prazo, por meio da busca de ganhos imediatos na condução do cotidiano da vida política. A interpretação da eficiência estatal em termos de insulamento burocrático acentuou a tendência histórica à constituição de um Executivo forte, que não só concentra o poder decisório, como relega o Legislativo a uma posição periférica do ponto de vista da formulação das políticas públicas relevantes. Predominou a visão tecnocrática da gestão econômica, conferindo-se todo o poder ao chamado núcleo duro do Estado, constituído por uma elite de especialistas, informados por uma subcultura marcada pela primazia da racionalidade técnica, em que a desqualificação da política e da atividade partidária é a tônica. Percebida sistematicamente como fonte de irracionalidade e de pressões espúrias, a arena política é reduzida, na prática, a uma força a ser neutralizada, como tende a ocorrer quando uma dada relação é vista sob a ótica do jogo soma zero. Desta forma, a tensão entre as formas de realizar as prioridades da agenda é parte constitutiva da eficiência do Estado, já que, sob a ótica dominante, atender ao requisito da sustentação implica isolar o Executivo e comprometer as bases de sustentação política do governo.

Em estreita associação com essa problemática, situa-se o segundo aspecto central no diagnóstico da crise do Estado aqui proposto. A debilidade do poder estatal não reside em uma suposta paralisia decisória, mas no paradoxo de uma hiperatividade decisória em contraste com a falência executiva e a incapacidade de fazer valer as decisões tomadas. Longe de retrair-se, o Executivo exerceu ao máximo seu poder regulatório e interventor, definindo e monitorando a pauta do Legislativo e mesmo controlando o ritmo de tramitação dos projetos propostos, impondo-se de fato como o principal centro de produção

legal do País. O monopólio do poder de iniciativa e a supremacia do Executivo, mediante procedimentos como o uso indiscriminado de medidas provisórias, por sua vez, acentuam a debilidade histórica dos partidos e do Congresso, induzindo-os a formas de comportamento irresponsáveis.

Em contraposição, a capacidade de execução das decisões aprovadas pelos altos escalões burocráticos encontra-se seriamente comprometida. Os obstáculos à implementação, impondo fracassos parciais ou totais sucessivos aos programas governamentais, tendem a ser sistematicamente percebidos como o resultado da ação de forças externas desestabilizadoras. Tal interpretação inspira formas de reação que reforçam o poder discricionário do Executivo. As tentativas de contornar esse tipo de dificuldades e escapar do imobilismo associado ao déficit de execução recriam as condições de insulamento burocrático, reforçando as barreiras contra pressões indesejadas, em um processo de realimentação recíproca. O confinamento da tecnocracia em agências protegidas dos embates da política competitiva tem sido a terapia tradicionalmente concebida para lidar com essa ordem de problemas (Haggard e Kaufman, 1993; Sola, 1994a, pp. 157-9).

A incapacidade demonstrada pelos três primeiros governos da Nova República na administração da crise econômica e social do País levou a que a questão da crise de governabilidade assumisse o primeiro plano da agenda pública. A percepção da intratabilidade de problemas como a inflação, o déficit público, a desigualdade e a exclusão social, entre outros, gerou uma crescente perda de credibilidade do governo e das instituições políticas em geral, corroendo os fatores capazes de garantir a legitimidade do sistema político.

As inúmeras análises e os sucessivos diagnósticos acerca do estado de ingovernabilidade detectado como o cerne de nossas dificuldades presentes incorreram, porém, em alguns equívocos básicos, responsáveis por seu insuficiente alcance explicativo. Três tipos de deficiências estreitamente interligadas tornaram-se, relativamente recentes. Em primeiro lugar, observa-se de forma bastante difundida, uma visão marcada por um vazio reducionista, que concentra a interpretação em um aspecto unidimensional, remetendo a explicação para uma causa determinada, qual seja, a sobrecarga de demandas. Um se-

gundo tipo de enfoque está influenciado por um vazio tecnocrático, que define ingovernabilidade em termos de inércia decisória, sendo esta avaliada como consequência do excesso de pressões exógenas. Finalmente, pode-se notar a presença de uma perspectiva elitista, que centra seu diagnóstico nos efeitos perversos do ativismo social e no transbordamento da participação política para além dos limites definidos pela funcionalidade do sistema.

Subjacente a tais abordagens está a concepção tecnocrática de eficiência estatal, que situa a força e a autonomia do Estado como antidotos contra os desequilíbrios apontados, entendendo esses requisitos em termos de insulamento dos núcleos tecnoburocráticos, fechamento do círculo decisório e primazia do conhecimento técnico. A perspectiva centralizadora, por sua vez, reforça a falácia tecnocrática, baseada na suposição de que os conflitos em torno das políticas de teor mais político podem ser resolvidos pelo ato de removê-las da instância política, confinando-as no interior da burocracia (Haggard, 1995; Ducatenzeiler e Oxhorn, 1994). Além disso, as análises mencionadas convergem para o privilegiamento de soluções que implicam reduzir a competitividade do sistema político, preconizando artifícios de engenharia institucional, sobretudo mudanças nas legislações eleitoral e partidária, para corrigir as alegadas distorções no âmbito da participação e da representação. Expansão dos conflitos, sobrecarga de demandas, fragmentação partidária, exacerbção das expectativas, diversificação das pressões seriam os principais aspectos característicos de uma ordem social ingovernável.

Essa linha de argumentação desconsidera que no Brasil, apesar de se ter um sistema poliárquico, não se verificam as condições para uma cidadania plena, observando-se uma larga parcela da população vivendo sob condições de destituição social e política (O'Donnell, 1993; Santos, 1992), ou seja, a esfera poliárquica se sobrepõe à grande ausência de direitos e a falta de acesso à ordem legal, o que reduz os espaços institucionalmente vazios, nos quais o que prevalece é a ausência de direitos e o exercício da cidadania. Ademais, o raciocínio mesmo inviabiliza o exercício da cidadania. Ademais, o raciocínio conduz a um impasse analítico, pois explosão de demandas e saturação da agenda seriam a resultante de um aspecto paradoxal da implicação democrática. Por um lado, como sabemos, democracia implica

extensão de direitos e alargamento da participação. Por outro, o exercício pleno de tais prerrogativas acarretaria crescente erosão da capacidade de governo, deslanchando efeitos perversos de debilitamento das instituições democráticas. O acionamento de mecanismos restritivos voltados para a contenção de demandas e redução da competição política seria a saída.

Segundo a perspectiva aqui desenvolvida, as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no País, gerando um quadro complexo e multifacetado e tornando inócua a busca de explicações unicasais.

Em segundo lugar, as estratégias de enfrentamento de crises dessa natureza não podem perder de vista a meta da consolidação democrática. Sob esse aspecto, a pergunta central a que se procurou responder refere-se a como compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia. Paralelamente, a necessidade de refinamento da análise traduziu-se na ênfase na dimensão política, ao lado da dimensão técnica. A noção de eficácia do Estado foi trabalhada englobando não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos associados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar por meio da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática implica não apenas melhorar o desempenho da máquina burocrática, mas ampliar a responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas sociais em presença. De modo similar, governabilidade foi examinada em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução das políticas formuladas. Finalmente, a reforma do Estado foi tratada tendo em vista a meta de maximizar as condições de *governance* do sistema estatal, implicando a expansão da capacidade de comando, de coordenação e de implementação do Estado, o que, em última instância, requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais. Desta forma, a sugestão de um novo

paradigma para pensar a reforma do Estado impõe a redefinição do conceito dominante de autonomia estatal e do modelo de gestão pública a ele associado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, Susanne. (1981), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Callaghy, Thomas M. (1989), "Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment". Em J. M. Nelson (org.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick, Transactions Books.
- CAWSON, Alan. (ed.). (1985), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills e Londres, Sage Publications.
- _____. (1986), *Corporatism and Political Theory*. Oxford, Basil Blackwell.
- COHEN, Joshua e ROGERS, Joel. (1992), "Secondary Associations and Democratic Governance". *Politics & Society*, vol. 20, nº 4, número especial.
- DINIZ, Eli. (1985), "A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura". *Dados*, vol. 28, nº 3.
- _____. (1989a), "Transição, partidos e regimes políticos: algumas considerações". Em E. Diniz e A. Camargo (orgs.), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo, Vértice/Luperj.
- _____. (1989b), "Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico". *Dados*, vol. 32, nº 3.
- _____. (1991), "Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80". *Dados*, vol. 34, nº 3.
- _____. (1993), "Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Sociologia*, ano 7, nº 20.

- _____. (1994), "Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação". *Dados*, vol. 37, nº 2.
- _____. e BOSCHI, Renato. (1994), *Empresariado, crise do Estado e democracia no Brasil*. Trabalho apresentado no seminário La Nueva Relación entre el Estado y la Burguesía en América Latina. Buenos Aires, CEDES, 20-21 de maio, mimeo.
- DUCATENEILER, Graciela e OXHOM, Philip. (1994), "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 34, nº 133.
- EVANS, Peter B. (1989), "Predatory, Developmental and other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State". *Sociological Forum*, vol. 4, nº 4.
- FAUCHER, Philippe. (1993), "Políticas de ajuste ou erosão do Estado no Brasil?". *Dados*, vol. 36, nº 3.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1994), "A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte". *Novos Estudos Cebrap*, nº 38.
- _____. (1995), "Poderes legislativos e o poder do Congresso". *Monitor Público*, ano 2, nº 5.
- FIORI, José Luis. (1993), "Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro". Em M. da C. Tavares e J. L. Fiori, *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FRISCHTAK, Leila L. (1994a), "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". *World Bank Technical Paper*, nº 254.
- _____. (1994b), *Governance and Economic Reform in Brazil*. Trabalho apresentado no seminário O Brasil e o novo cenário mundial, Rio de Janeiro, Uerj, 9-11 de agosto.
- GEDDES, Barbara. (1994), "Challenging the Conventional Wisdom". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 4.
- GRANOVETTER, Mark. (1985), "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology*, vol. 91, nº 3.

- GRINDLE, Marilee S. e THOMAS, John. W. (1991), "Policymakers, Policy Choices and Policy Outcomes: Political Economy of Reform in Developing Countries". Em D. Perkins e M. Roemer (eds.), *Reforming economic systems in developing countries*. Boston, Harvard University Press.
- _____. (1991), *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore e Londres, Johns Hopkins University Press.
- HAGGARD, Stephen. (1995), *A reforma do Estado na América Latina*. Trabalho apresentado na Conferência Anual sobre Desenvolvimento na América Latina e Caribe (ABCL-LAC), Rio de Janeiro, World Bank, 12-13 de junho, mimeo.
- _____. e KAUFMAN, Robert. (1993), "O Estado no processo de iniciação e de consolidação de reformas orientadas para o mercado". Em L. Sola (org.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (1994), "The Challenges of Consolidation". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 4.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven e Londres, Yale University Press.
- _____. (1975), "The United States", em M. Crozier, S. P. Huntington e J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nova Iorque, New York University Press.
- KAUFMAN, Robert K. (1985), "Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil and Mexico". *International Organization*, nº 39.
- _____. (1989), "The Politics of Economic Adjustment Policy in Argentina, Brazil and Mexico: Experiences in the 1980s and Challenges for the Future". *Policy Sciences*, vol. 22, nºs 3-4.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1991), *Depois da transição, democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo, Loyola.
- _____. (1992), "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990". Em J. P. dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as reformas políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- _____. e NOHLEN, Dieter (orgs.). (1993), *Presidencialismo ou parlamentarismo, perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Loyola/Idesp.
- LEFTWICH, Adrian. (1993), "Governance, Democracy and Development in the Third World". *Third World Quarterly*, vol. 14, nº 3.
- LEMBRUCH, Gerhard e SCHMITTER, Philippe C. (eds.). (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Londres, Sage Publications.
- LOCKE, Richard M. (1995), *Remaking the Italian Economy, Policy Failures and Local Successes in the Contemporary Polity*. Tese de doutorado, Cornell University Press.
- MALLOY, James M. (1993), "Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais". Em L. Sola (org.), *Estado, mercado e democracia*. São Paulo, Paz e Terra.
- MARAVALL, José María. (1994), "The Myth of the Authoritarian Advantage". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº 4.
- MARTINS, Luciano. (1994), "Instabilidade política e governabilidade na construção democrática". Em J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- MELO, Marcus André B. C. de. (1994), *Ingovernabilidade: desagregando o argumento*. Trabalho apresentado no seminário Governabilidade e pobreza. Rio de Janeiro IUPERJ/Urbandata/Universidade de Toronto/Fundação Ford, 29 de junho-1º de julho, mimeo.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1994), "Resultados versus processos". *Estratégia Macroeconômica*, vol. 2, nº 36.
- _____. (1995a), "O poder de propor: ou a economia das medidas provisórias". *Revista de Administração Pública*, vol. 29, nº 4.
- _____. (1995b), *Separação de poderes e estabilidade constitucional*. Trabalho apresentado no workshop Estratégia e Estado Brasileiro, II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. São Paulo, NAIPPE/USP, 16-18 de agosto.
- _____. (1995c), "Uma vez mais, está em pauta o sentido da constituição". *Estratégia Macroeconômica*, vol. 3, nº 62.
- _____. (1995d), *Projeto de mecanismos institucionais*, mimeo.

- O'CONNOR, J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*. Nova York, St. Martin Press.
- O'DONNELL, Guillermo. (1991), "Democracia delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, nº 31.
- (1993), "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-communist Countries". Em L. Whitehead (ed.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages, World Development* (número especial). Nova York, Pergamon Press.
- OLSON, Mancur. (1982), *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Yale University Press.
- PESSANHA, Charles. (1993), *Notas sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil: 1964-1992*. Trabalho apresentado no XVII Encontro Anual da Anpocs. Caxambu (MG) 22-25 de outubro, mimeo.
- REIS, Fábio Wanderley. (1989), "Estado, economia, ética, interesses: para a construção democrática do Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 1.
- (1993), "Estado liberal, projeto nacional, questão social". *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 9.
- (1994a), "Notas sobre a reforma do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118, nº 3.
- (1994b), "Governabilidade e instituições políticas". Em J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- (1995), "Governabilidade, instituições e partidos". *Novos Estudos Cebrap*, nº 41.
- REMMER, Karen L. (1986), "The Politics of Economic Stabilization: IMF Stand by Programs in Latin America, 1954-1984". *Comparative Politics*, vol. 19, nº 1.
- (1990), "Democracy and Economic Crisis: The Latin America Experience". *World Politics*, vol. 42, nº 3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1992), "Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro". Em J. P. dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.

- (1993), *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco.
- (1994), "Democracia contrafactual ou Estado efetivo?". Em J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- SCHMITTER, Philippe C. e LEMBRUCH, Gerhard. (eds.). (1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills e Londres, Sage Publications.
- SILVA, Eduardo. (1993), "Capitalist Coalitions, the State and Neoliberal Economic Restructuring, Chile 1973-88". *World Politics*, nº 45.
- SKIDMORE, Thomas. (1977), "The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America". Em J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- SOLA, Lourdes. (1993), "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil". Em L. Sola (org.), *Estado, mercado e democracia*. São Paulo, Paz e Terra.
- (1994a), "The State, Structural Reform and Democratization in Brazil". Em W. C. Smith, C. H. Acuña e E. A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*. New Brunswick e Londres, Transaction Publishers.
- (1994b), "Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado?". *Novos Estudos Cebrap*, nº 38.
- WHITEHEAD, Lawrence. (1989), "Democratic Consolidation and Desinflation: How Linked, How Attainable". Em J. M. Nelson (org.), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick, Transaction Books.
- WORLD BANK. (1992a), *Governance and Development apud International Bank for Reconstruction and Development* (1993), *Governance: The World Bank's Experience*.
- (1992b), "Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth". *Country Economic Department and Policy and Research Series*, nº 22.