

# A RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE\*

## THE RELATIONSHIP BETWEEN DEMOCRACY AND GOVERNABILITY IN BRAZIL: A BRIEF ANALYSIS

**CAROLINA GABAS STUCHI**

Doutoranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.  
Sócia-fundadora do Instituto de Direito ao Desenvolvimento e Políticas de  
Emancipação Social – Idepes.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. A transição política e a constituinte – 3. Governabilidade: 3.1 Governabilidade como categoria conservadora; 3.2 Governabilidade e conteúdo econômico da Constituição; 3.3 Governabilidade e a possibilidade de regimes autoritários na América Latina; 3.4 Brasil: conceito e relação com a Constituição de 1988 – 4. Democracia e governabilidade: conclusão.

**RESUMO:** O presente artigo trata da relação entre a noção de governabilidade e a democracia no contexto da Reforma do Estado brasileiro. Partindo das diversas nuances da noção de governabilidade e de suas características específicas no Brasil, que após longos períodos autoritários passou por um processo de democratização com a Constituição Federal de 1988, busca-se sustentar que a ingovernabilidade e as crises econômicas das últimas décadas, invocadas como justificadoras das reformas, não podem ser atribuídas à democracia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governabilidade. Democracia. Estado. Constituição.

**ABSTRACT:** This essay looks at the relation between governability and democracy in the context of the Brazilian state reforms. Discussing the different meanings of governability and its specific characteristics in Brazil, which after an authoritarian period, lived a process of democratization with the Constitution of 1988. We argue that ungovernability and the economic crises of the last decades cannot be attributed to democracy.

**KEY WORDS:** Governability. Democracy. State. Constitution.

*Recebido para publicação em janeiro de 2004.*

---

\* Este artigo é fruto de pesquisa realizada em sede de iniciação científica, orientada pelo Prof. Sebastião Botto de Barros Tojal e financiada pela Fapesp entre os anos 2000 e 2001.

## 1. Introdução

Na tentativa de compreender o conceito de governabilidade e sua relação com o tema da democracia, algumas questões nos motivaram a empreender a presente pesquisa. Entre elas, as seguintes: a) Qual a imbricação entre o modelo de Constituição adotado em 1988 e o diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro? Qual a relação entre o modelo de Constituição dirigente e governabilidade?; b) Há possibilidade de se conciliar a democracia com as necessidades de acumulação privada dos bens e de concentração de riqueza próprias do capitalismo?; c) É próprio das características da democracia propiciar dificuldades aos governantes na tomada de decisões? Ou melhor, democracia é incompatível com governabilidade pelo de suas demandas serem consideradas excessivas?

Cabe ressaltar, no entanto, que a profundidade do tema, principalmente no tocante à democracia, não nos possibilita, em sede deste artigo, dar respostas que ponham fim a todas essas questões. As considerações que se seguem pretendem, apenas, trazer alguns elementos ao debate.

O artigo se estrutura, desse modo, em torno do conceito de governabilidade, que permeia o debate brasileiro desde o processo constituinte e surge com força na década de 90 para justificar a Reforma do Estado, com suas propostas privatizantes e liberalizantes. Após contextualizar o cenário brasileiro, passamos a tratar da governabilidade no contexto dos países centrais onde surge e, em seguida, das suas especificidades nos países latino-americanos, que passaram por longos períodos de regimes autoritários sem que a democracia conseguisse se enraizar. Apresentamos ainda, algumas discussões sobre a Constituição

Federal de 1988 e sua relação com o tema. Concluimos, então, sustentando uma possível tensão entre democracia e governabilidade, tendo em vista o conteúdo autoritário e conservador desta última noção.

Passaremos, desse modo, a discorrer brevemente sobre o histórico do tema da governabilidade no Brasil.

## 2. A transição política e a constituinte

A partir dos anos 80, o Brasil, recém-saído de um regime autoritário, observou o esgotamento simultâneo de um dado modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação – a estratégia da industrialização por substituição de importações e o padrão de ação estatal que lhe deu sustentação – dentro de um quadro mais geral de reestruturação da ordem política. A nova agenda passou a incluir, entre seus objetivos prioritários, além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia.<sup>1</sup>

A conciliação dessas metas não se revelou, porém, tarefa simples. Os anos 80 foram marcados por lamentável desempenho econômico, segundo afirma a economista Sônia Rocha,<sup>2</sup> em que o declínio da renda *per capita* entre 1980 e 1992 atingiu quase 8% e, em face desta renda declinante, acentuaram-se os conflitos distributivos. Desativação dos investimentos e gastos estatais, evasão de capitais estrangeiros, recessão, arrocho salarial, favorecimento das exportações com forte transferência de renda para fora do país, diminuição do nível de renda interna, inflação alta e crescimento negativo do PIB são as principais características levantadas pelo economista Guido Mantega, em seu artigo Estado e crise no Brasil,<sup>3</sup> sobre o que

posteriormente se denominou de “década perdida”.

Além disso, conforme relata Eli Diniz,<sup>4</sup> a partir da instauração da Nova República, em 1985, a tentativa de conter a inflação se deu pelo privilégio de estratégias coercitivas, com sérias conseqüências para o aprimoramento das instituições democráticas, o que recriou os antigos vícios de marginalização da política e da primazia dos governos tecnocráticos em nome da eficácia estatal. Aliás, aqui já começa a se esboçar o conflito entre direito e economia tratado por José Eduardo Faria<sup>5</sup> nos seguintes termos: “Quanto menor a estabilidade macroeconômica maior a crise social (...) Quanto maior o poder decisório aos economistas, menor a certeza jurídica”, e entre democracia – entendida como legitimidade política – e governabilidade tecnocrática.

Foi nesse contexto que se desenrolou o debate sobre a transição política brasileira de um regime pós-ditatorial para um regime democrático e sobre a Constituição brasileira de 1988. E foram nesses debates que um dos grandes mitos do Brasil contemporâneo se desenvolveu, o “de que uma nova ordem constitucional seria condição necessária e suficiente para a consolidação da transição política”.<sup>6</sup>

Atribuía-se à Constituinte uma dupla responsabilidade:

“(1) criar condições jurídicas para a estabilização política das instituições governamentais, mediante a formulação de uma ordem constitucional capaz de assegurar a governabilidade de um ‘regime aberto’, isto é, em termos de uma democracia representativa, apta a regular conflitos e processar demandas por meio de procedimentos legislativos e/ou judiciais; (2) estabelecer os parâmetros normativos e os instrumentos legais para a promoção

ordenada e controlada de mudanças socioeconômicas no âmbito de uma sociedade estigmatizada pelas contradições de suas estruturas de riqueza e poder, objetivando com isso assegurar uma nova legitimidade para o sistema político, ou seja, uma legitimidade em condições de oferecer a segurança de direito e a certeza jurídica”.<sup>7</sup>

O mito da ordem constitucional pode ser descrito também como um triunfo contundente das concepções schumpeterianas – que reduzem a democracia a uma questão de método, dissociado completamente dos fins, valores e interesses que animam a luta dos atores coletivos – a expensas das formulações clássicas, nas quais a democracia é tanto um método de governo quanto uma condição da sociedade civil.<sup>8</sup> Essas concepções, segundo Atílio Boron,<sup>9</sup> foram adotadas por um segmento muito importante da esquerda latino-americana, além dos tradicionais representantes das posições neo-conservadoras, sustentando que a democracia é um projeto que se esgota na “normalização” das instituições políticas e que a gigantesca empresa de instaurar a democracia se reduz à criação e institucionalização de uma simples ordem política – isto é, um sistema de regras do jogo que faz abstração de seus conteúdos éticos e de natureza profunda dos antagonismos sociais – e que só coloca problemas de governabilidade e eficácia administrativa.

Faria<sup>10</sup> nos chama a atenção, no processo constituinte, para o caráter contraditório de todo o processo de reordenação das instituições de direito do país, em face do descompasso entre as determinantes sociais das transformações políticas desejadas e as determinantes sociais das transformações jurídicas possíveis, o que resultou em um projeto marcado, segundo este autor, pela falta de unidade lógico-formal, pela ausên-

cia de fios condutores entre suas normas, incisos e parágrafos, pela carência de um espírito balizador entre seus capítulos, pela inexistência de identidade e ideologia próprias, pela profusão de casuísmos e corporativismos, ao lado de medidas inovadoras, modernas e democráticas, pela confusão entre temas materialmente constitucionais e formalmente constitucionais e pela conjugação desarticulada entre propostas de caráter estrutural e medidas de natureza meramente conjuntural.

Assim, a Constituição de 1988, com suas contradições e inovações, num contexto de grandes conturbações econômicas e sociais, não foi suficiente para a consolidação do sistema político democrático brasileiro. A efetividade das normas constitucionais estava, segundo Faria, condicionada às diferentes maneiras pelas quais os inúmeros segmentos que compunham a sociedade brasileira iriam equacionar a velha questão da “governabilidade x legitimidade”.<sup>11</sup>

Percebe-se, então, que o debate sobre a governabilidade no Brasil, não surgiu somente no contexto das recentes reformas, mas na década de 80, ainda sob o véu dos grandes debates da Constituinte e da crise econômica mencionada.

Passaremos, assim, a analisar essa “nova” categoria política.

### 3. Governabilidade

Não é tarefa fácil extrair da bibliografia que trata do assunto um conceito único e hipóteses claras do que venha a causar a ingovernabilidade de um Estado ou de seu sistema político, por isso procuramos, primeiramente, indicar o surgimento dessa noção nos países centrais e, após, a sua aplicação para a América Latina.

Partiremos da definição de Bobbio<sup>12</sup> – utilizada também por Manuel Gonçalves Ferreira Filho<sup>13</sup> – sustentada no fato de que todos os teóricos que se ocuparam da problemática das hipóteses da “não-governabilidade” aderiram a alguma das correntes por ele apresentadas, no todo ou em parte (ou a uma combinação de várias). Seguiremos, então, apresentando o pensamento de outros autores pesquisados sobre o assunto, já nos concentrando nos argumentos que irão influenciar o entendimento da forma como foi recepcionado o conceito de governabilidade no Brasil e em quais são os argumentos utilizados para justificar as Reformas.

Argumentando ser o termo governabilidade mais utilizado como o seu oposto (não-governabilidade), e de estar carregado de implicações pessimistas (crise de governabilidade) e, freqüentemente conservadoras, Bobbio distingue duas interpretações do termo. A primeira é a daqueles que atribuem a crise de governabilidade à incapacidade dos governantes, em que alguns são levados a ver nisso o emergir insanável das contradições dos sistemas capitalistas. A segunda, daqueles que atribuem a não-governabilidade às exigências excessivas dos cidadãos, definindo-a como um termo carregado de problemas.

Analisando a fraqueza substancial desses posicionamentos e concluindo que governabilidade e não-governabilidade não são fenômenos completos, mas processos em curso, relações complexas entre componentes de um sistema político, Bobbio passa a discorrer sobre as três correntes de hipóteses da não-governabilidade mencionadas acima.

Na primeira delas, que tem como referência O'Connor:

“A governabilidade é o produto de uma sobrecarga de problemas aos quais o Es-

tado responde com a expansão de seus serviços e da sua intervenção, até o momento em que, inevitavelmente, surge uma crise fiscal. Não-governabilidade, portanto, é igual à crise fiscal do Estado”.<sup>14</sup>

Essa versão se baseia no crescimento do papel do Estado na economia, isto é, na raiz econômica da perda, mais ou menos gradual, de legitimidade por parte do Estado. E os que sustentam a versão da sobrecarga, quando se aventuram a propor soluções, acabam sempre caindo nas receitas de cunho neoliberalista.<sup>15</sup> A primeira receita, até agora só parcialmente adotada devido aos compromissos de gastos assumidos pelos governos em inúmeros programas e devido também às pressões eleitorais, se resumiria em reduzir de maneira substancial a atividade de governo. A segunda consistiria em procurar reduzir as expectativas dos grupos sociais, em mudar a convicção de que antes ou depois o Estado intervirá para salvar ou sanar qualquer situação. A terceira receita seria aumentar os recursos e as entradas à disposição do Estado, o que parece para Bobbio muito difícil. E, finalmente, a quarta receita, pouco apreciada pelos adeptos da não-governabilidade como sobrecarga, consistiria na reorganização das instituições estatais, no sentido de uma ampla simplificação, pois sua complexidade seria um obstáculo para sua eficácia.

Na segunda hipótese, que Bobbio intitula “A crise da democracia” em referência teórica a Samuel Huntington, temos que:

“A não-governabilidade não é somente, nem principalmente, um problema de acumulação de recursos, bens e serviços aos cidadãos, mas é, de preferência, um problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Na sua exposição mais sintética e mais incisiva ‘a governabilidade de

uma democracia depende do relacionamento entre autoridade de suas instituições de governo e da força das suas instituições de oposição’ (Huntington). (...) O ponto central desta tese é que uma democracia torna-se tanto mais forte quanto mais organizada, sendo que o crescimento da participação política deve ser acompanhado pela institucionalização (isto é, legitimação pela aceitação) dos processos e das organizações políticas. Quando, porém, diminui a autoridade política, temos a não-governabilidade”.<sup>16</sup>

As soluções apontadas, conservadoras e pouco incisivas, consistem, não tanto na imediata utilização de praxes não democráticas, quanto na diminuição do processo de democratização, na tentativa de ‘descarregar’ o sistema político das solicitações que lhe aumentam as funções e diminuem a autoridade, na reintrodução de diferenciações e na descentralização política.

Para a terceira corrente, que tem como referencial teórico Habermas:

“A não-governabilidade é o produto conjunto de uma crise de gestão administrativa do sistema e de uma crise de apoio político dos cidadãos às autoridades e aos governos. Na sua versão mais complexa, a não-governabilidade é a soma de uma crise de *input* e de uma crise de *output*. Diz Habermas: ‘As crises de *output* têm a forma de *crise de racionalidade*: o sistema administrativo não consegue compatibilizar, nem agilizar eficientemente, os imperativos de controle que lhe chegam do sistema econômico. As crises de *input* têm a forma de *crises de legitimação*, o sistema legitimador não consegue preservar o nível necessário de lealdade da massa, impulsionando assim os imperativos de controle do sistema econômico que ele assumiu”.

Ferreira Filho,<sup>17</sup> não encontrando um sentido preciso do termo governabilidade

no *Dicionário* de Bobbio e preocupado com o modo vago como ele vem sendo utilizado, propõe-se a uma conceituação, afirmando que:

“O termo governabilidade é um neologismo constituído a partir de governar. Governar, do latim *gubernare* (que tinha originalmente o sentido de guiar, conduzir um navio – de *gubernaculum*, leme, depois governar, dirigir etc.), significa ‘dirigir; administrar; reger; conduzir; regular o andamento de; ter poder ou autoridade sobre’ (governar in Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa*). Governabilidade quer dizer, pois, possibilidade ou aptidão de conduzir. Mas de conduzir, administrando ou regendo, algo que tem movimento próprio: os negócios públicos. (...) Governabilidade exprime, portanto, a possibilidade de ação governativa eficaz. Quer dizer, traduz a aptidão de um Estado determinado realizar os objetivos a que se propõe – a sua missão – não em abstrato, mas em face de um quadro concreto”.

Diante de tal quadro, vale aprofundar um pouco a concepção do termo governabilidade na sua acepção conservadora, inspirada por Samuel Huntington, por sua maior relação com o tema da democracia.

### 3.1 Governabilidade como categoria conservadora

Tanto nas obras de José Luís Fiori,<sup>18</sup> quanto de Eli Diniz<sup>19</sup> e Marcus André Melo<sup>20</sup> o conceito de governabilidade vem descrito praticamente na mesma linha, qual seja, como uma categoria de origem conservadora, surgida entre as décadas de 60 e 70 e que tem como principal teórico Samuel Huntington.

De acordo com Fiori o tema da governabilidade aparece nos anos 60 como

conceito-chave na inflexão conservadora das teorias da modernização ou do desenvolvimento político. Esse tema sintetiza, de certa forma, o momento em que perde terreno o otimismo desenvolvimentista dos anos 50, que sempre acreditou na associação necessária e irreversível entre o desenvolvimento econômico e a construção democrática da periferia capitalista.

Complementa Melo que:

“A questão da governabilidade emerge enquanto categoria sociológica na década de 70, como instrumento do diagnóstico conservador frente ao quadro de estagflação nos países centrais – associada *inter alia* aos excessos do *welfare state* – e à ‘crise de autoridade’ dos regimes políticos capitalista avançados, sinalizada, por um lado, pela ressurreição, nesses países, do ativismo político e, por outro lado, pela emergência de uma nova cultura política em que novos direitos foram constituídos (de minorias étnicas, sexuais, de consumidores) e que extrapolavam a capacidade resolutiva dos governos democráticos. Esse diagnóstico, hoje já quase clássico, continha três idéias-força: a de explosão de demandas, a de saturação da agenda pública (*agenda overload*), e a de proliferação de coalizões distributivas”.<sup>21</sup>

Seguindo os argumentos de Huntington expostos tanto em *A ordem política nas sociedades em mudança*<sup>22</sup> – em que trata dos países em desenvolvimento, principalmente da América Latina e África – e em *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*<sup>23</sup> – em que sua análise se refere particularmente aos Estados Unidos à Europa e ao Japão – Eli Diniz afirma que:

“(...) 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 manifestar-se-ia por um equilíbrio 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 político 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”.<sup>24</sup>

Também analisando a formulação de Huntington a respeito da ingovernabilidade dos países periféricos, Marcus André de Melo<sup>25</sup> considera-a de matiz mais claramente institucionalista e política, e afirma que nela

“(...) a espiral da não-governabilidade resulta do descompasso entre taxas crescentes de participação política não contrabalançadas pela institucionalização de novos procedimentos e regras para a resolução de conflitos. Sua formulação original está em sua análise do que chamou de regimes pretorianos, os quais se instauram nas ex-colônias do pós-guerra no bojo do processo de descolonização. A tensão resultante da incapacidade de processamento das múltiplas e multifacetárias demandas pelas frágeis instituições políticas tem seu desenlace nessa forma de regime autoritário”.

Sobre a possibilidade de desenlaces autoritários, Fiori<sup>26</sup> nos lembra que as

preocupações de Huntington com a sua “debilidade institucional” e conseqüente “ingovernabilidade” nos países periféricos foram contemporâneas da instalação dos regimes autoritários que se generalizaram nos continentes africano e latino-americano nos anos 60 e 70 como forma de preservação da “ordem”.

Sintetizando as nuances do diagnóstico da ingovernabilidade para Huntington, Fiori assim conclui que “na sua primeira hora, portanto, o conceito de ‘ingovernabilidade’ teve como denominador comum, em suas diferentes utilizações práticas, o que Richard Higgott resumiu como ‘a capacidade governamental de atender certas demandas ou suprimi-las de vez’”.<sup>27</sup>

Antes de passar a discorrer sobre a instabilidade da democracia nos países da América Latina, e sua relação com a recente mitificação da governabilidade, parece-nos interessante tecer algumas considerações sobre a relação entre governabilidade e intervenção do Estado no domínio econômico, ou melhor entre governabilidade e o conteúdo econômico das Constituições.

### 3.2 Governabilidade e conteúdo econômico da Constituição

Desde a Constituição mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, em que o sistema econômico passou a integrar formalmente as Constituições – as Constituições econômicas – pode-se dizer que a efetividade da Constituição e dos resultados econômicos de um determinado Estado passaram a depender da forma como se organizava seu sistema político.

O que distingue as Constituições econômicas em relação às oitocentistas que as precederam, segundo Vital Moreira:<sup>28</sup>

“(...) é desde logo a assumpção do económico como material constitucionalizável e a atribuição a ele de um ‘quadro de ordem’, isto é, a estruturação jurídica mais ou menos sistemática, abrangendo todos os domínios do económico: disposições sobre o estatuto da propriedade da terra e dos restantes bens de produção, ou pelo menos relativas a certos tipos de empresas – e nomeadamente as empresas monopolistas ou produzindo ‘bens essenciais’; disposições sobre o estatuto dos agentes económicos – e nomeadamente sobre o estatuto dos operários na empresa e na economia em geral; disposições sobre a manipulação do processo económico (inclusivamente pela direcção da economia através de um plano) em vista de certos objectivos – nomeadamente os de pleno emprego, ou, mais genericamente, os da ‘justiça entre os cidadãos’; disposições sobre a organização da economia – nomeadamente quanto aos corpos de administração imediata (autónoma) e quanto ao ‘conselho económico’ etc.”.

Na verdade, a mudança trazida pelas Constituições económicas não se restringiu a formalizar uma estrutura económica, mas sim alterar a estrutura existente até então. Assim, o que caracteriza a ordem constitucional da economia, segundo Vital Moreira, é o fato de integrar declarações de tarefas a realizar na economia, no sentido de a conduzir a certos objectivos. Ela é, pois, fundamentalmente uma ordem *programática*, um quadro de ação política, fixando os fins e, freqüentemente, os meios da política económica.

A Constituição económica surge, então, não tomando a estrutura económica como um dado, mas transformando-a em problema ao tornar o económico domínio privilegiado do político, isto é, fixando determinados objectivos à economia e prescre-

vendo certas direcções ao processo económico; objectivos e direcções a serem conseguidos e executados por meio de ação política.<sup>29</sup>

Numa tentativa de relacionar a governabilidade e a Constituição Económica, podemos afirmar que a ingovernabilidade, vista como “crise da democracia”, na verdade significa que o sistema político democrático, mesmo o liberal, só é possível e desejável enquanto não comprometa o bom funcionamento dos programas de ação política desejáveis para se alcançar os objectivos económicos, ou, em outros termos, o bom funcionamento do processo de acumulação próprio do sistema capitalista.

Essa incompatibilidade tendencial existente entre o funcionamento do modo de produção capitalista e a lógica da democracia, percebida muito logo por Marx e seus seguidores, é objeto de grandes investigações. Atílio Boron<sup>30</sup> afirma que, segundo esse diagnóstico marxista “a reprodução dos mecanismos sociais que possibilitavam a extração da mais-valia se achava ameaçada pela expansividade e as pressões igualitárias inerentes ao regime democrático, condenando-o a estar cronicamente afetado por uma forte propensão para a ingovernabilidade”.

Retomando, então, o argumento acima, parece-nos que, a partir do momento em que se constitucionaliza um sistema económico, com garantia de serviços públicos e criação de normas de direito público para a atuação no domínio económico, o direito não consegue garantir, por meio das regras do jogo democrático e suas pressões igualitárias, os resultados económicos pretendidos pelo capital e, como é próprio do sistema capitalista, há uma tendência de se privilegiar a acumulação em detrimento da democracia.

Trazendo essa discussão para uma outra perspectiva, arriscamos afirmar que foi a

essa incapacidade do direito de garantir resultados econômicos (efetividade) num regime democrático (legitimidade) que se associou o termo ingovernabilidade democrática. Na verdade, retoma-se o mito de que a Constituição, com seus objetivos econômicos e seus princípios democráticos, é condição suficiente para garantir um bom desempenho econômico e uma transição para a democracia.

Sobre este debate, como já foi mencionado anteriormente, Faria dedica parte de seu livro. Partindo de uma polarização entre juristas e economistas, afirma que:

“(...) juristas costumam acusar os economistas que têm trabalhado para nossos governos de, nos seus diferentes planos de estabilização da moeda e programas de desenvolvimento, desprezarem sistematicamente as liberdades públicas e os direitos individuais. Esses economistas, por sua vez, reagem acusando os juristas exclusivamente preocupados com os ‘direitos dos contribuintes’ de não compreenderem a essência do processo econômico e sua racionalidade sistêmica. No limite, os economistas que têm atuado em nossos governos formariam, segundo esses juristas, uma categoria profissional com uma visão de mundo desvinculada de uma mediação moral e (por conseqüência), potencialmente autoritária, em face de um excessivo apego a uma *ética de convicção* – aquela segundo a qual a legitimidade dos fins justificaria a escolha dos meios. Já para os economistas que exerceram ou exercem suas atividades nos altos escalões do setor público, seus críticos seriam incapazes de colocar seu conhecimento técnico-profissional de caráter legalista e normativista a serviço de um Estado ‘finalista’ – como o brasileiro”.<sup>31</sup>

Traduzindo este debate em posições, a primeira seria a procura da eficiência alo-

cativa, por parte dos economistas, especialmente daqueles que tomam a economia de mercado e o modo capitalista de produção como base institucional para seus diagnósticos, suas análises e suas políticas e a segunda a preocupação com o enquadramento legal-racional do poder, por parte dos juristas, principalmente aqueles cujo saber profissional e cuja visão de mundo foram forjados a partir de um modelo legalista-liberal de direito e Estado que vê as normas, as leis e os códigos como instrumentos de certeza e calculabilidade das expectativas.<sup>32</sup>

À luz desse antagonismo, entre eficiência econômica e certeza jurídica, entre programas antiinflacionários e ordem constitucional, entre gestão de políticas públicas e reconhecimento dos direitos individuais, entre meios tidos como ilegais e fins considerados legítimos, entre governabilidade substantiva e legitimidade legal-racional, Faria se propõe a tratar do tema da governabilidade, no contexto em que este surge no Brasil, ou seja, da questão da governabilidade num contexto de transição do autoritarismo burocrático-militar para a democracia representativa.

Voltamos, então, ao tema da governabilidade diante da frágil democracia dos países da América Latina.

### 3.3 Governabilidade e a possibilidade de regimes autoritários na América Latina

Faria afirma, numa definição preliminar de governabilidade – resumindo de certa forma o que já foi dito sobre o assunto – que trata-se de:

“(...) um conceito carregado de implicações ideológicas, de conceituação imprecisa e de difícil utilização, em termos analíticos. Historicamente, a noção de governabilidade está associada à incapacidade de

um governo ou de uma estrutura de poder de tomar decisões no momento oportuno sob a forma de programas econômicos, políticas públicas e planos administrativos, e de implementá-las de modo efetivo, em face de uma crescente sobrecarga de problemas institucionais, conflitos sociais e demandas econômicas. Nesse sentido, um sistema político se torna 'ingovernável' quando não consegue mais responder a essas demandas, solucionar esses problemas e dirimir esses conflitos de maneira eficaz, mesmo expandindo seus serviços, sua estrutura burocrática e seus instrumentos de intervenção".<sup>33</sup>

Mais adiante, sob a perspectiva da transição democrática, Faria traz-nos a problemática da governabilidade da forma como ela foi recepcionada pelos países da América Latina na década de 80, qual seja, como fator a ser considerado na preservação do Estado de Direito e do regime democrático. O interesse pela governabilidade deixa de ser visto sob o enfoque dos reacionários e conservadores.<sup>34</sup>

Compreendendo esta mudança de perspectiva de análise do conceito, Faria afirma que:

"A convergência da governabilidade com a democracia é, assim, a etapa na qual o sistema político democratizado após um período de autoritarismo se revela capaz tanto de atender de modo imediato e eficaz o maior número possível de demandas quanto de neutralizar a frustração dos anseios por ele desprezados. (...) A governabilidade democrática invariavelmente requer uma relação politicamente bem intermediada entre bases sociais, representação partidária e processo decisório. Ela pode ser vista, assim, como a capacidade que um governo tem de ser obedecido sem precisar violentar as regras do jogo democrático e sem que qualquer ameaça de

ruptura da ordem constitucional por grupos e atores descontentes exija, para sua neutralização e posterior enquadramento, a supressão de garantias e das liberdades estabelecidas por esta ordem".<sup>35</sup>

Atílio Boron também considera conveniente uma reflexão sobre a questão da ingovernabilidade democrática, pois apesar da vocação político-ideológica conservadora dos proponentes dessa tese, entende que o problema tem uma dimensão impossível de ser ignorada. Considera, assim, a ingovernabilidade como:

"(...) uma ameaça endêmica a toda sociedade complexa e burocratizada; em consequência, não é anomalia exclusiva do capitalismo maduro, mas também se apresenta, às vezes agigantada, no âmbito da periferia capitalista. Seria suicídio fechar os olhos diante dessa realidade, pois a complexização crescente da vida social e dos processos de acumulação do capital requerem uma expansiva presença estatal que, inexoravelmente, gera estruturas burocráticas cada vez mais invasoras e opressivas".<sup>36</sup>

Por entender possível que crises de governabilidade fossem aproveitadas por coalizões autoritárias, suprimindo a democracia de vez, Atílio Boron propõe uma conciliação:

"Não se trata de desconhecer os ameaçantes desafios colocados pelas estratégias ofensivas das classes dominantes diante dos avanços democráticos ou os efeitos indesejáveis derivados da burocratização e complexificação das sociedades modernas, algo que é difícil fazer depois das penetrantes observações formuladas por Max Weber. Trata-se de evitar pensá-los de uma perspectiva que assuma como uma premissa indiscutível a conservação da sociedade capitalista, que é suposto básico da tese sobre a ingovernabilidade popularizada pelos teóricos neoconservadores. A ingovernabi-

lidade é um sintoma que projeta sobre o cenário do Estado tanto as estratégias desestabilizadoras dos que rejeitam a democracia quanto as aspirações das grandes maiorias nacionais, que lutam por ter acesso ao desfrute de condições materiais congruentes com a dignidade que se supõe deve caracterizar o cidadão de uma república democrática. Se essas exigências – modestas e elementares – das classes subalternas tornam ingovernável o sistema é porque a política se dissolveu nas águas pantanosas do mercado, esquecendo que a estabilidade da ordem política só pode se fundar sobre a justiça e não sobre o egoísmo da *rational choice* dos capitalistas. E isto, na América Latina, quer dizer que a democracia tem que ser audazmente reformista; do contrário, sua sorte será lançada”.<sup>37</sup>

Preocupado em afastar a idéia de democracia como um mercado político em que há concorrência entre os agentes, concepção que tem ganhado grande destaque na ciência política atualmente,<sup>38</sup> Boron acredita que a democracia não só deve demonstrar sua capacidade para governar o sistema político e a sociedade, mas também deve ser um instrumento idôneo para a construção de uma sociedade melhor. Ressalva, assim, que:

“(...) a necessidade de preservar a governabilidade dos sistemas é inadmissível como argumento extorsivo para postergar *sine die* as reivindicações das classes populares, especialmente nas sociedades como os capitalismo latino-americanos, que tantas mostras deram de uma total irresponsabilidade diante do sofrimento das grandes maiorias nacionais”.<sup>39</sup>

Os riscos da reinstalação de uma ditadura militar de novo tipo constituem o objeto principal de sua reflexão:

“A história passada e recente da América Latina demonstra de forma absoluta

que a vitalidade da sociedade civil e o caráter avassalador do movimento popular – ‘ressuscitados’ depois de prolongados períodos autoritários – podem originar situações nas quais o frágil e precário equilíbrio político-institucional das nascentes democracias seja alterado colocando em perigo a governabilidade do sistema. Tudo isto pode ser agravado, também, por duas ordens de fatores: por um lado, pela rigidez das Constituições fortemente presidencialistas que predominam em nossa região, que privam o regime democrático da flexibilidade e da capacidade adaptativa requeridas para contornar com sucesso os reiterados desafios que se lhe apresentam. Nessas condições, uma crise de governo pode paralisar o Estado e, o que num regime parlamentar daria lugar a uma rotineira mudança governamental – como acontece freqüentemente na Europa –, costuma desembocar, na América Latina, em uma crise estatal ‘resolvida’ pela via do golpe de Estado e da ditadura descarnada da burguesia. O círculo vicioso leva então de uma crise de governo ao colapso do regime político”.<sup>40</sup>

Essa preocupação com a possibilidade de regimes autoritários nos remete a Wanderley Guilherme dos Santos,<sup>41</sup> que fazendo uma análise extremamente interessante sobre a “Práxis liberal no Brasil” identifica tipos do pensamento político brasileiro através de sua história, entre eles os autoritários. Ele divide o pensamento brasileiro em: liberais doutrinários – até 1930 e após 1945; autoritários “naturalistas” – os integralistas de 1930; e os autoritários modernos e nos autoritários instrumentais.

Assim, explica que, até 1930, os liberais possuíam não apenas uma agenda de reformas, mas também uma série de propostas para levá-las a cabo. Suas propostas definiam as *metas* a serem cumpridas pelos

liberais, se chegassem ao poder, e os *meios* para alcançá-las. Já os liberais brasileiros após a deposição de Vargas, em 1945:

“(...) adotaram uma perspectiva sobre os problemas da reforma política bastante diferente daquela de seus antecessores da República Velha. (...) O grupo de políticos e o de analistas, a que denomino de liberais doutrinários, limitavam o escopo das reformas, bem como dos meios para executá-las, a medidas legais, as quais supostamente tornariam o sistema semelhante às versões cada vez mais abstratas e sofisticadas do Estado Liberal. Liberais doutrinários são, portanto, as sucessivas facções de políticos e de analistas que, desde meados do século XIX, sustentaram a crença de que a forma político-institucional no Brasil, como em qualquer lugar, seguir-se-ia naturalmente à formulação e execução de regras legais adequadas. (...) Assis Brasil e Rui Barbosa podem, talvez, ser considerados como os mais notáveis exemplos de liberalismo doutrinário, nas primeiras décadas da República, com suas crenças inabaláveis de que boas leis criam boas e eficientes instituições e que boas instituições garantem a qualidade moral do sistema”.<sup>42</sup>

Passando a discorrer sobre os autoritários, diferencia-os dos liberais doutrinários por não acreditarem, como estes, que o desenvolvimento de um sistema capaz de produzir naturalmente contínuos e justos resultados requeria apenas algumas regras removendo os obstáculos que o impedem de operar de maneira liberal. Assim, há os autoritários que acreditam que a política requer habilidades especiais que não são distribuídas igualmente entre os homens, justificando a existência de direitos políticos diferenciais, como foi o caso dos integralistas dos anos 30. Esse ramo do pensamento autoritário brasileiro passa a conceber, assim, que o problema da legi-

timidade de um governo não democrático é passível de solução, a partir do momento em que se admite a existência de desigualdades “naturais” entre os homens, apesar de que estas desigualdades estejam limitadas à capacidade e, em conseqüência, aos direitos políticos.<sup>43</sup>

Um outro grupo de políticos e analistas defendia que o autoritarismo moderno brotava de condições históricas e não de uma estratificação política natural entre os homens. Nessa concepção, que Santos usa como referência a obra de Azevedo Amaral, *O Estado autoritário e a realidade nacional*, “o autoritarismo moderno se origina nos custos sociais do conflito, potencializados pela escala contemporânea da produção econômica”. E o conflito social seria, na sociedade de massa atual, uma ameaça à sobrevivência da sociedade inteira, se sua solução, como exigido pelo Estado liberal, dependesse dos agentes privados. Esses conflitos teriam tal magnitude que não seriam passíveis de administração ou ajustamento, mediante o mecanismo de um mercado político livre, porque os interesses envolvidos ultrapassariam os interesses daqueles diretamente implicados no problema. Para esse tipo de autoritários:

“(...) as sociedades industriais modernas mudaram de tal maneira a natureza do antigo e ocasional conflito, que as externalidades negativas que geram seriam suficientes para grande intervenção e regulamentação do Estado em questões sociais. Sistemas autoritários, livres da necessidade de aprovação e consentimento por parte da população, ou de seus representantes, seriam bastante ágeis para enfrentar os desafios que surgem continuamente nas sociedades industriais de massa. Os sistemas autoritários não são naturalmente legítimos, mas justificam-se na medida em que evitem conflitos capazes de destruir a

estrutura social e distribuam, a cada parte envolvida no conflito, seu justo ganho”.<sup>44</sup>

Ao contrário desses dois grupos, que acreditam que o autoritarismo não é uma situação transitória – “quanto mais a sociedade progride, mais necessários se farão os regimes autoritários” –, os autoritários instrumentais representam, na opinião de Santos, “a forma mais antiga e resistente do pensamento autoritário no Brasil”. Eles “crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão”, o que tornaria legítimo e adequado que o Estado regulasse e administrasse a vida social, diferenciando-os dos liberais. Mas eles também “afirmavam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido”,<sup>45</sup> o que os diferencia das outras formas de autoritarismo. O autoritarismo seria, nesse caso, instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável, e tal justificativa de autoritarismo encontraria como exemplos históricos o Estado Novo de 1937 e o movimento militar de 1964.

Essas considerações sobre o pensamento político brasileiro, ajudam-nos a entender o porquê da apreensão de certos grupos políticos que já passaram por momentos de autoritarismo, inclusive de outros países da América Latina, de que a falta de governabilidade de um governo leve a um desfecho autoritário, ainda que justificado como transitório.

### 3.4 Brasil: conceito e relação com a Constituição de 1988

Após as considerações feitas, passaremos então a tratar do tema da ingovernabilidade

especificamente no Brasil, buscando entender os problemas identificados na Constituição de 1988 como causadores dessa ingovernabilidade, principalmente no que tange aos problemas do sistema político-partidário brasileiro.

Assim, introduzida no discurso político brasileiro durante a crise da Nova República ao final do governo Sarney, a discussão em torno da questão da ingovernabilidade assumiu grande centralidade no debate público recente. Mais do que isso, ela se tornou um princípio ordenador do campo político. Reformas institucionais e constitucionais são invocadas com base no diagnóstico de ingovernabilidade do sistema político brasileiro.<sup>46</sup>

Melo desagrega a discussão da ingovernabilidade brasileira em cinco argumentos. O *primeiro* deles constitui uma variante da tese do *overload*, particularmente devido aos excessos de direitos sociais encapsulados na Constituição de 1988. Após quase 20 anos de sua formulação, mais acabada nos países capitalistas avançados, ela irrompe com força no debate público brasileiro, sobretudo no quadro da revisão constitucional recente. Esse argumento encerra dois níveis de análise. O primeiro, que acentua os “excessos de participação” e seu impacto sobre o processo decisório; e o segundo que focaliza a irresponsabilidade fiscal da ampliação dos direitos sociais.<sup>47</sup>

O *segundo* argumento da governabilidade aponta para os excessos de participação e baixa institucionalização dos conflitos do Brasil da Nova República. O elenco de reformas contempladas inclui medidas que induzem à redução da participação de minorias e construção de maiorias estáveis. Dentre essas avultam a instituição do voto distrital puro ou misto, as diversas propostas que visam uma redução do número de partidos, e a introdução do parlamentarismo.

O *terceiro* argumento envolve a questão do pacto federativo e do federalismo fiscal, e aos excessos de descentralização. A fragmentação organizacional e territorial do aparelho de Estado ao solapar a capacidade fiscal e regulatória do governo federal estaria alimentando a espiral da ingovernabilidade. Assim, a nova repartição de receitas, as facilidades na criação de novos Municípios, a municipalização de programas, alimentam forças centrípetas que desorganizam institucionalmente o país. Muitas propostas avançadas recentemente equivalem em larga medida a uma estratégia de recentralização.

O *quarto* argumento se refere à conversão do Judiciário em ator político e, para alguns analistas, em *locus* de incertezas no processo de gestão setorial e global da economia brasileira. Adquirindo forte visibilidade durante a contenda em torno da constitucionalidade de reedição de medidas provisórias derrotadas no Congresso, a autonomização do Judiciário representa para alguns observadores uma ampliação do *veto points* no sistema político. Trata-se de uma politização do Judiciário, que passa a se pronunciar sobre decisão tipicamente políticas ou econômicas e não estritamente legais. E mais, passam a responsabilizar o Judiciário pela crise fiscal do país.<sup>48</sup>

O *quinto* argumento é que há excesso de governo – o que produz não só a hiperpolitização de *issues* da agenda pública, mas, também, corrupção. Esse conjunto de argumentos define equivocadamente uma estratégia global de contenção da sociedade civil e de fortalecimento da autoridade política no país. E se conjuga também com a imagem paradoxal que há ‘*excesso*’ de Estado.<sup>49</sup> Esse quinto argumento também retoma os argumentos do excesso de demandas e participação e o da fragilidade institucional. “O argumento de

que haveria uma *explosão de demandas* no Brasil mimetiza argumentos produzidos em outros contextos nacionais e ignora o que é analiticamente relevante no caso brasileiro: o fato de que não há governo.”<sup>50</sup>

Melo faz uma observação muito importante sobre as peculiaridades do Brasil com relação a este argumento, com base em Wanderley Guilherme dos Santos, afirmando:

“A crise de autoridade governamental – refletida, entre outras coisas, na incapacidade de *enforcement* das decisões públicas – parece residir numa questão mais estrutural, e diz respeito à cultura cívica do país. Caracterizada pelo hiato entre lei e comportamento, e dominada pelo ‘hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico’ – para usar os termos de W. G. dos Santos. Alienada eleitoralmente, refratária à participação em organizações como sindicatos, partidos ou associações profissionais ou comunitárias, e indiferente à classe política, a cidadania brasileira convive com notável pluralismo organizacional, diversidade político-institucional e forte diferenciação social. O resultado é um híbrido institucional, e ‘é este híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico’”.<sup>51</sup>

Com essa afirmação, Melo entende que seria mais apropriado falar em reduzidas taxas de demanda e não o contrário, devido à precária articulação social brasileira, e que seria este traço de descrédito quanto à eficácia do Estado que incidiria de forma desagregadora sobre a probabilidade de sucesso das políticas públicas.

Eli Diniz, por sua vez, entende que o debate público no Brasil da Nova República veio a acentuar o traço do aspecto paradoxal da dinâmica democrática, na

linha do conceito de ingovernabilidade de Huntington. Nessa linha, reforça que:

“(…) as diferentes concepções que enfatizam o descompasso entre quantidade de demandas e capacidade do governo de processá-las e a elas responder, mediante políticas públicas pertinentes, convergem para diagnósticos e soluções centrados na necessidade de conter a expansão democrática. 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”.<sup>52</sup>

Dessa forma, continua:

“(…) a discussão que se travou nos últimos dez anos – a propósito 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 revisão constitucional – esteve marcada pela ênfase nos aspectos ligados à explosão de demandas e à sobrecarga 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 condições de ingovernabilidade do sistema político, contribuindo para paralisia decisória do governo e sua crescente perda de credibilidade”.<sup>53</sup>

As estratégias surgidas para o enfrentamento dessas dificuldades nos remetem a várias das propostas constantes na agenda de reformas dos governos recentes, princi-

palmente das Reformas da Previdência, Fiscal e Política, como se pode perceber na seqüência do raciocínio da autora:

“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 percebidos pela 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”.<sup>54</sup>

Ressalta a autora, ainda, que a não consecução dos objetivos econômicos pré-estabelecidos foi atribuída ao sistema democrático, como já abordado no tópico o conteúdo econômico da Constituição:

“O argumento relativo à crise de governabilidade como decorrência dos excessos de 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. 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. 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”.<sup>55</sup>

José Luís Fiori resume bem como o tema da ingovernabilidade, associado à impotência dos governos diante da inflação e, após a promulgação da Constituição de 1988, ao conteúdo estratégico combinado das teses de Huntington e Buchanan (“limitar vigorosamente o número de atividades ainda submetidas ao poder regulador dos estados”<sup>56</sup>), foi recepcionado pelo Brasil. “Em duas palavras: a ingovernabilidade brasileira seria resultado do excesso de demandas sociais reconhecidas pela Constituição e da resistência à implementação das reformas neoliberais capazes de devolver estabilidade e crescimento à economia brasileira.”<sup>57</sup>

O constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho,<sup>58</sup> que dedica um livro sobre o tema da ingovernabilidade brasileira, relacionando-a com a Constituição de 1988, acredita que a crise de governabilidade em geral e do Brasil em particular compreende pelo menos três crises interligadas: uma crise de sobrecarga, uma crise político-institucional e uma crise do modelo político.

Quanto à crise de sobrecarga afirma que o Estado brasileiro não dá conta das tarefas que assume. Ele, por exemplo, não assegura a ordem pública, não propicia educação para todos, nem oferecem proteção à saúde e à seguridade social. E isto é justificado, em primeiro lugar, pela insuficiência de recursos. Grosso modo, registram os economistas que, para atingir o atual nível de atendimento às tarefas assumidas, o Estado brasileiro consome 33%

do PIB. E, para ele, esse quadro descritivo, de uma crise de sobrecarga, sempre se reflete numa crise fiscal.

Para a solução desta primeira crise Ferreira Filho defende a rediscussão do papel do Estado e que, resguardadas algumas funções que o Estado não deve abandonar, como a proteção contra o estrangeiro e a manutenção da ordem interna, a formulação geral de atuação do Estado deveria seguir o *princípio da subsidiariedade*. No sentido dessas críticas podemos observar a formulação de várias das propostas das Reformas Tributária, Fiscal e da Previdência, que estão em tramitação.

Quanto à crise institucional, também denominada de inadequação do agenciamento do poder, Ferreira Filho entende que ainda que as atribuições do Estado brasileiro diminuíssem, seu funcionamento continuaria deficiente. E isso decorreria do próprio modelo institucional que adotamos. Afirma ele que:

“A base da organização, na maioria dos países do mundo atlântico, ainda é a separação de poderes. Entretanto, esta não é adequada para um Estado intervencionista, conquanto o fosse para o típico Estado liberal. (...) Mas, é verdade que, nos Estados que adotam o parlamentarismo, ou suas aproximações, esse problema se atenua. Entretanto, nos presidencialista, como o Brasil, é ele de magna importância. No Brasil, ademais, a crise da estrutura governamental se agrava em razão do federalismo adotado. Não que o federalismo em si cause problemas de governabilidade, ao contrário, pode ele ser solução para problemas dessa natureza. Entretanto, as peculiaridades do federalismo brasileiro, combinadas com as desigualdades regionais e acentuadas por opções inadequadas da Constituição, tornam-no hoje, uma das fontes da crise nacional”.<sup>59</sup>

Elenca, assim, alguns motivos pelos quais entende ser a “separação de poderes” clássica inadequada hoje, como a supervalorização do Executivo – assume as tarefas que condensam a expectativa popular e por isso tornou-se soberano entre os Poderes –, e como assunção, pelo Executivo, aberta ou disfarçadamente, do verdadeiro papel de legislador. Ele entende que:

“A Constituição de 1988 não encontrou o agenciamento adequado para as relações entre Executivo e Legislativo no Estado de Bem-Estar que consagra. Atribui àquele o papel de Governo e indubitavelmente lhe dá uma missão de estímulo e controles econômicos. Não lhe dá os meios para tanto, pois deixa à mercê do Legislativo as suas iniciativas que reclamam formalização legal. Aboliu, por autoritário, o decurso de prazo e o decreto-lei. No lugar deste, introduziu as medidas provisórias que são fonte de profunda instabilidade jurídica, na medida em que combinam incerteza quanto ao aperfeiçoamento definitivo de suas normas com eficácia imediata dessas normas. Instabilidade que aumenta, eis que o Legislativo se omite frequentemente, não as rejeitando, nem as aprovando, donde a prática da renovação de medida provisória. Com isso e por isso, vê-se hoje o Executivo barganhar com parlamentares em troca de favores e de concessão de verbas eleitorais – para obter a aprovação de seus projetos, inclusive o orçamento”.<sup>60</sup>

Passamos assim à crise do modelo democrático-representativo descrita por Ferreira Filho. Trata-se, para ele, da crise da própria representação, portanto da democracia representativa, cujo modelo não atenderia aos reclamos da consciência política contemporânea.

Ferreira Filho entende que a relação de representação é de *imputação*: ao representado – o povo – imputa-se a vontade do

corpo de representantes (representação – imputação); não uma relação de *expressão*, em que o corpo de representantes exprime a vontade do povo, ou de seus segmentos (representação – expressão).<sup>61</sup> E a prova de que foi este o entendimento adotado pelo direito positivo e da doutrina constitucional clássica, foi a rejeição ao mandato imperativo e, inclusive a vinculação a partidos.<sup>62</sup>

De forma simplificada, resume que a democratização do governo representativo efetivamente se deu por meio das sucessivas extensões do direito de voto e da elegibilidade a que foram obrigados, pela pressão da opinião, os próprios regimes liberais. E depois, quando se alcançou o sufrágio universal (masculino) – na França em 1849 –, como todo o povo participava da escolha dos representantes, passou-se a confundir governo representativo e governo democrático. Surge então a democracia representativa.<sup>63</sup>

Passando a discorrer sobre o modelo da democracia representativa brasileira da Constituição de 1988, conclui que foram pequenas as inovações por ela trazidas. O processo político continua intermediado por meio de partidos políticos, que possuem o monopólio do processo político, sendo os únicos a poderem apresentar candidatos nas eleições. Por monopolizarem o processo político, têm acesso privilegiado e gratuito ao rádio e televisão. Têm direito ainda a recursos de um fundo partidário, tendo expectativa de um financiamento público de sua atuação. Não exige a Constituição a fidelidade partidária, e, em reação às restrições vigentes no período militar, facilita ao máximo a criação de partidos.

Sobre este ponto, Ferreira Filho entende ter a Constituição desvalorizado os partidos, deixando que existissem em número

excessivo, sem coesão e disciplina, o que fez com que o eleitorado passasse a seguir personalidades e não partidos. Critica também a legislação do financiamento eleitoral, que propicia a corrupção e a manutenção do presidencialismo como sistema de governo.

Resumindo a crise do sistema democrático-representativo, afirma que “dois problemas se combinam para produzir a crise do modelo político representativo: um concerne à seleção dos representantes, outro, à vinculação dos representantes a uma vontade expressa pelo povo. Obviamente, esses dois problemas se interligam”.<sup>64</sup>

Esse é, portanto, o quadro da ingovernabilidade traçado por Ferreira Filho sobre o Brasil. Além dessas crises, analisa também uma possível crise de legitimidade, a corrupção e a cultura política brasileira, chegando, ao fim de sua obra já citada, com o entendimento de que há necessidade de uma nova Constituição.

A descrição do problema e a solução proposta acima, no entanto, não são as que melhor equacionam a questão da ingovernabilidade e da democrática, como discorreremos a seguir.

#### **4. Democracia e governabilidade: conclusão**

Em um texto denominado Democracia e socialismo: participando do debate, Marilena Chauí<sup>65</sup> dialoga com um texto de Bobbio, *O futuro da democracia*,<sup>66</sup> que trata do tema da democracia, suas promessas não cumpridas e seus obstáculos. A motivação de Chauí é recolocar o debate sobre democracia e socialismo no Brasil, onde a passagem de regimes autoritários a democráticos vem sendo realizada sob a direção da fração governante das classes dominantes que, forçadas por razões inter-

nas – ascensão dos movimentos sociais –, ou por razões externas – guerras coloniais, crise energética, política econômica das multinacionais –, procuram um caminho político que lhes permita conservar o controle da vida social e política sem alterar profundamente a forma da acumulação, no plano econômico.<sup>67</sup> Discorda da concepção instrumental de democracia que permite reduzi-la à condição de regime político e da concepção burguesa de democracia em que a separação entre sociedade civil e Estado é “corrigida” pela idéia de representação política (nem sempre democrática).

Assim, apesar de Marilena Chauí entender ser difícil, de modo geral, discordar de Bobbio, entende que seu esforço para ser realista parece fazê-lo aceitar sem maiores discussões o colapso democrático presente e futuro. E continua:

“Assim, é rigorosamente verdadeiro que a sociedade industrial amplia as organizações empresariais e estatais, trazendo como consequência a burocracia e a tecnocracia. Mas já não é tão verdadeiro que esse crescimento de instituições antidemocráticas tenha sido causado pelo aumento da participação e representação democrática das massas – não são as pressões populares (seja pelo voto, seja pela opinião pública, seja pelos movimentos e associações de massa) que engendram a organização, a burocracia e a tecnocracia, mas duas outras razões bastante diversas. De um lado, o aumento da forma organizacional decorre daquilo que se convencionou designar como ‘racionalidade’ capitalista, isto é, das exigências para a valorização do valor em escala mundial. De outro lado, e mais importante, a ampliação burocrática e tecnocrática, longe de ser consequência imprevista da ampliação democrática, é a resposta encontrada pelas classes dominantes para impedir a democratização. Nada há

nos projetos populares-democráticos que explique, numa relação de causa e efeito, o surgimento do mundo da organização e da burocracia, senão como formas de controlar as exigências democráticas em nome de supostos princípios racionais do funcionamento das sociedades complexas. Afinal, se Bobbio crê em sua afirmação de que a democracia é subversiva e por isso difícil, há de concordar que as classes dominantes façam o possível e o impossível para controlar e dismantelar os efeitos de práticas democráticas”.<sup>68</sup>

Chauí discorda da idéia de Bobbio de que a indústria política nasce em decorrência do alargamento das bases do poder, estabelecendo regras que transformam em realidade o mito da soberania popular, faz interessantes considerações sobre as formas criadas pelas classes dominantes para manter o sistema político denominado democrático, sem com que este subverta a ordem capitalista, nos trazendo elementos para analisar a Reforma do Estado não como uma busca de se aprimorar a democracia, mas de buscar a redução das demandas sociais, de buscar o consenso.

“Não se pode estabelecer uma relação causal imediata entre o suposto alargamento das bases sociais do poder e a indústria política; ao contrário, é preciso considerar que foi esta a forma assumida historicamente para responder àquele alargamento, mantendo-o sob rígido controle. (...) Sem dúvida a indústria política surge para responder ao alargamento das bases sociais do poder, graças aos partidos e ao sufrágio universal, mas justamente para impedir que tal alargamento tenha efeitos reais sobre a sociedade. A indústria política procura reduzir a participação ao voto periódico, visa criar imagens que permitam rotinizar os conflitos que, ao serem vistos como costumeiros, perdem sua força social, pre-

tende mobilizar para mais facilmente despolitizar, lidando com uma abstração chamada ‘opinião pública’, justamente porque o sistema social privatizou de tal modo a existência que o espaço público se reduz ao da opinião (manipulada).”<sup>69</sup>

E, concluindo sobre as promessas não cumpridas apontadas por Bobbio,<sup>70</sup> Marilena Chauí nos leva a crer que a crise não é da democracia em si, mas desta no sistema capitalista de produção.

“O que procuramos enfatizar aqui, tomando como referência as análises de Bobbio, é o fato de que as práticas democráticas populares, quando existiram, não puderam enraizar-se em instituições democráticas que as conservassem e ampliassem, mas foram mediadas por aparelhos de controle produzidos e dirigidos pelas classes dominantes, de tal modo que os ‘paradoxos’ não são da democracia, mas da democracia nas sociedades de classe e nas quais as classes dominantes, finalmente descobriram que o consenso é mais eficaz do que a pura coerção. Nessa medida, as práticas democráticas populares têm funcionado apenas (o que é muito) como meios de pressão, mas não puderam chegar a novas formas de sociabilidade e de poder.”<sup>71</sup>

Relacionando mais diretamente a chamada crise de governabilidade com a democracia no sistema capitalista, Claus Offe, em seu ensaio intitulado *A “Ingovernabilidade”*: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise,<sup>72</sup> ensina-nos que a literatura neo-conservadora sobre o assunto pode ser vista como uma série de estudos de caso que reforçam a tese marxista<sup>73</sup> de que a democracia burguesa e o modo de produção capitalista se encontram em relação tensa, precária e imanentemente insolúvel.

“A diferença consiste meramente no fato de que os teóricos neo-conservadores

da crise vêm as causas da crise não na relação capitalista do *trabalho assalariado*, e sim nos dispositivos institucionais da *democracia de massa* do Estado social, transformando-os em objeto de reflexão: ‘O que os marxistas equivocadamente atribuem à economia capitalista’, diz Huntington, ‘é em verdade o resultado do processo político democrático’.<sup>74</sup>

Offe descreve como diagnóstico dessa crise o perigo imediato de um fracasso do Estado resultante de dois componentes: primeiro do excesso de expectativas, às quais o poder do Estado se vê exposto sob as condições da competição partidária, do pluralismo associativo, e de meios de comunicação de massa relativamente livres. O resultado é uma carga de expectativas, obrigações e responsabilidades em constante crescimento, com a qual o governo se vê confrontado e à qual não pode escapar. E Offe pergunta: “Mas por que o governo não pode *atendê-las*?” E a resposta é o segundo componente do diagnóstico da crise: os poderes legais de intervenção e as possibilidades de direção orientadoras do aparelho estatal são em princípio insuficientes para que ele possa enfrentar a carga dessas expectativas e exigências.<sup>75</sup>

E, na mesma linha já salientada por Marilena Chauí, de busca de um consenso, descreve o raciocínio da terapia da crise, ou melhor, a solução apresentada pelos neo-conservadores:<sup>76</sup>

“Não lhes resta outra alternativa senão evocar, por um lado, fragmentos da tradição que se tornaram fictícios e reprimir, por outro, teórica e praticamente, os conflitos políticos. (...) as estratégias para elevar a racionalidade administrativa e a capacidade de gestão do Estado, cujo objetivo é superar o desnível de complexidade entre o aparelho estatal e seu ambiente social, terminam reconhecendo que a insuficiência

não está na capacidade de cálculo do Estado e sim na base de consenso da qual ele depende, sem, no entanto, explicar este fato”.<sup>77</sup>

Com estes argumentos, pretendemos explicitar a nossa preocupação de que este consenso, buscado nas soluções da crise de governabilidade, não é perseguido por meio da disputa de valores, da disputa política entre a pluralidade de opiniões existentes na sociedade, do aprimoramento das instituições democráticas, de forma a permitir a tomada de decisões pelo governo de forma legítima; mas de forma a sufocar uma diversidade de opiniões existente na sociedade, de facilitar a tarefa do Estado nas respostas ao “excesso de demandas” por intermédio de mecanismos que impeçam essas demandas de aflorarem – solução também autoritária.

Não se trata, pois, de desconsiderar o perigo do pensamento político autoritário, nem de afirmar que o desenvolvimento econômico é uma questão secundária para o Brasil. Entretanto, não podemos concordar com a idéia de que a crise econômica das décadas de 80 e 90 seja atribuída ao processo de democratização, marcado pela Constituição de 1988, como se o desenvolvimento do país só fosse possível com soluções autoritárias.

Explícita ou implicitamente tem sido atribuída à frágil democracia brasileira a responsabilidade pelo insucesso da atuação do Estado. A privatização de serviços públicos que nunca chegaram a ser universalizados; a redução de direitos sociais que nunca foram garantidos em sua plenitude; as rígidas políticas de ajuste fiscal que privilegiam o pagamento da dívida pública em detrimento de gastos sociais; e a reformas eleitorais para a redução do número de partidos políticos, pelas regras do mercado político e sem maior discussão pro-

gramática – que compõem as propostas da Reforma do Estado – nada mais são do que a redução do espaço de reivindicação democrática para assegurar a propalada governabilidade. O mesmo discurso de governabilidade que justificou o autoritarismo político, hoje justifica uma espécie de autoritarismo econômico. O mesmo conceito de governabilidade, antes utilizado para conter o perigo de regimes autoritários, passa a justificar uma nova espécie de autoritarismo: o econômico.

E se essas nossas preocupações são válidas, podemos, então, afirmar que democracia e governabilidade, no sentido utilizado para justificar a Reforma do Estado, encontram-se em pólos opostos.

## NOTAS

1. DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio (Org.) *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. p. 21.
2. Governabilidade e Pobreza: o desafio dos números. In: VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
3. São Paulo em perspectiva: governabilidade. *Revista da Fundação Seade*, vol. 2, n. 1, jan.-mar. 1988.
4. Op. cit., p. 21.
5. FARIA, José Eduardo. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 10.
6. FARIA, José Eduardo. *O Brasil pós-constituente*. Rio de Janeiro: Graal, 1989. p. 10.
7. Idem, ibidem, p. 15.
8. BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 8.
9. Idem, ibidem, p. 7.
10. FARIA, *O Brasil...*, cit., p. 17-19.
11. Idem, ibidem, p. 21.
12. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 547-553.
13. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 1-5.
14. Apud BOBBIO, op. cit., p. 547.
15. BOBBIO, op. cit., p. 548.
16. Idem, ibidem, p. 547.
17. Op. cit., p. 3.
18. FIORI, José Luis. Porque governabilidade? Qual governabilidade?. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis-Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 33-44.
19. DINIZ, Eli, op. cit.
20. MELO, Marcus André. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda Prates (Org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p. 23-48.
21. Op. cit., p. 24.
22. São Paulo: Edusp, 1975. Vale lembrar que o original em inglês foi escrito em 1968.
23. CROZIER, M.; HUNTINGTON S.; WATANUKI, J. New York: New York University Press: 1975.
24. DINIZ, op. cit., p. 25.
25. Op. cit., p. 27.
26. Op. cit., p. 36.
27. Idem, ibidem, p. 26.
28. MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição econômica*. Coimbra: Ed. Coimbra, 1974. p. 81-82.
29. Sobre o surgimento do direito econômico, Fábio Konder Comparato bem observa que os institutos da política (separação de poderes, representação, concepção liberal do Estado) não se renovaram com o direito econômico, o que podemos entender como uma defasagem entre o econômico e o político (O indispensável direito econômico. *Revista dos Tribunais*, vol. 353, mar. 1965).
30. Op. cit., p. 19.
31. *Direito e economia na democratização brasileira*, p. 9.
32. Idem, ibidem, p. 12.

33. Idem, p. 16.
34. MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *Revista da Fundação Seade*, vol. 2, n. 1, jan.-mar. 1988.
35. Op. cit., p. 19-20.
36. Op. cit., p. 25.
37. Op. cit., p. 28.
38. Trata-se da definição procedimental de democracia em que o procedimento central de democracia é a seleção de líderes, por meio de eleições competitivas, pelo povo que governam. “A mais importante formulação moderna desse conceito foi feita por Joseph Schumpeter em 1942. Em seu estudo pioneiro *Capitalismo, socialismo e democracia*, Schumpeter apresentou as definições do que classificou de ‘teoria clássica da democracia’ que definia termos da ‘vontade do povo’ (fonte) e do ‘bem comum’ (propósito). Demolindo definitivamente tais abordagens ao tema, Schumpeter apresenta o que chamou de ‘outra teoria de democracia’. O ‘método democrático’, diz ele, ‘é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo’” (HUNTINGTON, S. *A Terceira onda*. São Paulo: Ática, 1994).
39. BORON, op. cit., p. 29.
40. Idem, ibidem, p. 29.
41. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
42. Idem, ibidem, p. 38 e 39.
43. Idem, p. 43.
44. Idem, p. 45.
45. Idem, p. 45-46.
46. MELO, Marcus André B. C., op. cit., p. 23.
47. Idem, ibidem, p. 33.
48. Idem, p. 34-35.
49. Idem, p. 36.
50. Idem, p. 36-37.
51. Idem, p. 38.
52. Op. cit., p. 27.
53. Idem, ibidem, p. 27-28.
54. Idem, p. 28.
55. Idem, p. 28.
56. FIORI, op. cit., p. 37.
57. Idem, ibidem, p. 40.
58. Op. cit.
59. Idem, ibidem, p. 40.
60. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Governabilidade e revisão constitucional*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 193, p. 1-11, jul.-set. 1993.
61. *Constituição e governabilidade*, p. 69.
62. Idem, ibidem, p. 69.
63. Idem, p. 70.
64. Idem, p. 137.
65. *Cultura e democracia*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
66. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Em resumo, Bobbio elenca três obstáculos a serem superados pela democracia: 1.º) a passagem de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planejada, que causou o aumento dos problemas políticos que requerem competências técnicas – tecnocracia; 2.º) o crescimento do aparato burocrático, que gera uma sociedade em que o poder vai do vértice à base e não o contrário. Aponta que, historicamente, Estado democrático e Estado burocrático estão mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar; 3.º) o baixo rendimento do sistema democrático como um todo, ou a chamada “ingovernabilidade” da democracia. Essa “ingovernabilidade”, para ele, decorre do fato de que o Estado liberal primeiro e o seu alargamento no Estado democrático depois contribuíram para emancipar a sociedade civil do sistema político. “Tal processo de emancipação fez com que a sociedade civil se tornasse cada vez mais uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este, para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas sempre adequadas. Mas como pode o governo responder se as demandas que provêm de uma sociedade livre e emancipada são sempre mais numerosas, sempre mais urgentes, sempre mais onerosas?”, pergunta ele. E continua: “Afirmo que a precondição necessária de todo governo democrático é a proteção às liberdades civis: a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião e de associação, são vias através das quais o cidadão pode dirigir-se aos governantes para solicitar vantagens, benefícios, facilidades, uma mais justa distribuição dos recursos. A quanti-

dade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente. Daí derivam a assim chamada ‘sobrecarga’ e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias criam descontentamento”.

67. CHAUÍ, op. cit., p. 163.

68. Idem, ibidem, p. 189.

69. Idem, p. 190-191.

70. A primeira delas é a existência de uma sociedade centrífuga ou organizacional – e não centrípeta, como idealizado – em que os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política e onde não há apenas um centro de poder, ao contrário do ideal rousseauiano. A segunda é a incompatibilidade da representação de interesses com a representação política, que deu lugar a um sistema social neocorporativo, em que o governo intervém unicamente como mediador entre as partes sociais. A terceira promessa não cumprida é a derrota do poder oligárquico, pois a democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, já é por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. A quarta seria um desvio do foco principal da extensão do processo democratiza-

ção devido a uma maior preocupação com quem vota – aumento do número dos que têm o direito de participar das decisões – e não com a ampliação dos espaços no qual se pode exercer esse direito. A quinta seria a não eliminação do “poder invisível”, por meio da publicidade e do controle do poder por parte dos cidadãos. E a sexta promessa não cumprida seria a educação para a cidadania, ou seja, a idéia de que a educação para se viver numa sociedade democrática surgiria no próprio exercício da prática democrática, da extensão do direito de voto.

71. CHAUÍ, op. cit., p. 191.

72. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

73. O principal teórico marxista a que Offe e Huntington fazem referência é James O’Connor, que analisa a crise de governabilidade sobre o enfoque da crise fiscal do Estado.

74. Idem, ibidem, p. 237 (grifos nossos).

75. Idem, p. 238.

76. Importante ressaltar que o próprio Offe, em passagem posterior do ensaio, nos lembrando das várias explicações para o termo ingovernabilidade (primeiro relatório), afirma que “as explicações para a crise política da ingovernabilidade são tão ecléticas como são desconexas e arbitrarias as terapias propostas” (p. 252).

77. Idem, ibidem, p. 251.