

Governabilidade, governança
e capacidade governativa

Algumas notas

Maria Helena de Castro Santos

11

Governabilidade, governança
e capacidade governativa

Algumas notas

Maria Helena de Castro Santos

11

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Livino Silva Neto

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

SANTOS, Maria Helena de Castro,
S337g Governabilidade, governança e capacidade
governativa: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

20 f. (Texto para discussão, 11).

1. Governabilidade. 2. Reforma do Estado-Aspectos
históricos. I. Título. II. Série.

CDD 320.891

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Governabilidade, governança e capacidade governativa

Algumas notas

*Maria Helena de Castro Santos**

Introdução

Parto do pressuposto de que, no Brasil pós-constituente, qualquer que seja a extração ideológica de um governante, a ele se colocarão os mesmos desafios, com pequena margem de manobra no que se refere às soluções propugnadas.

Assim, em primeiro lugar, ao governante se imporá o ajuste da economia e a reforma do Estado em crise.

Não cabe aqui analisar em detalhe as causas e dimensões da crise do Estado brasileiro. A literatura a esse respeito é abundante.¹ Para os propósitos deste trabalho é suficiente lembrar que a referida crise é fruto, de um lado, de fatores exógenos, em que se destacam os choques de petróleo de 1973 e 1979/80 e a conseqüente crise da dívida externa em decorrência das altas taxas de juros internacionais que passam a ser praticadas pelos países industrializados importadores de petróleo. Estes, assim, transferem para os países em desenvolvimento, sobretudo, os dependentes desse insumo energético, o ônus de ajustar a economia aos novos padrões de relações econômicas e financeiras.²

De outro lado, os desafios e pressões dos fatores exógenos chegam ao Brasil no momento em que, no que se refere à dimensão interna, constata-se o esgotamento do modelo desenvolvimentista, baseado na industrialização por substituição de importações, fortemente centrado no Estado, com o conseqüente desgaste da ordem político-institucional que sustentava este modelo. A esse respeito, assim se pronuncia Diniz:

“(...) em contraposição às interpretações dicotômicas, parece-me mais adequada uma perspectiva que integre os dois planos da análise, associando à dimensão externa os condicionamentos internos relacionados à corrosão da ordem progressa. Por esta razão, o descompasso entre o Estado e a sociedade situa-se no cerne da presente crise. O hiato

* Maria Helena de Castro Santos foi técnica da Diretoria de Pesquisa e Difusão ENAP e é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.

entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões ligadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado e multipolar de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão corporativo do Estado sobre a sociedade.”³

Dentro deste cenário, a partir dos anos 80, os governantes passam a se haver com crescente desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas e inflação galopante. Seguem-se as várias e conhecidas tentativas de estabilização da economia, com a série de planos a que a população é submetida, mais ou menos ortodoxos, mais ou menos heterodoxos, em uma longa seqüência de ensaios e erros. Finalmente, impõe-se um modelo de ajuste da economia dentro do marco neoliberal, com pouca margem de manobra dentro do novo cenário mundial globalizado. Esses problemas de governo, além do mais, têm que ser enfrentados em um contexto de redemocratização e rompimento com a ordem social pregressa.

Ou seja, a reforma do Estado e a redefinição de suas funções são imprescindíveis tanto para a adaptação ao novo ordenamento econômico e financeiro mundial como para a adequação do Estado à nova sociedade e às novas formas políticas de representação de interesses.

Dentro deste quadro, os desafios contemporâneos do governante no Brasil pós-Constituinte têm-se definido da forma como se segue:

1) **Ajuste da economia e reforma do Estado.** Parto do pressuposto de que, atualmente, constituem-se em minoria os analistas, políticos ou cidadãos que consideram factível a formação de coalizões políticas internas capazes de, por assim dizer, escapar do modelo de conotação neoliberal de ajuste da economia imposto ao terceiro mundo.⁴ Essa avaliação, é bom frisar, independe de julgamento de valor.

Sendo este o caso, pode-se dizer que, enquanto a primeira fase das políticas de ajuste, isto é, a estabilização da economia, tem sido considerada exitosa com o Plano Real, as reformas estruturais, como a da previdência, da administração pública e tributária e fiscal (esta, ainda postergada), têm enfrentado, do ponto de vista do governo, grandes dificuldades.

Quanto às novas funções do Estado, pode-se dizer que atualmente arma-se consenso em torno da construção de um Estado que não é mais mínimo como sugeriam as primeiras visões simplistas de inspiração neoliberal e que, portanto, não perdeu sua importância estratégica. Na verdade, o Estado deve ser minimamente complexo para atender aos desafios do capitalismo contemporâneo.⁵ Dessa forma, restringe sua atuação como produtor direto de bens e serviços, reforça sua atividade de regulação das políticas públicas, enfatiza seu papel de coordenação

entre as várias agências governamentais, os três níveis de governo e entre a esfera pública e a privada, e reorienta suas funções de controle.

2) **Resgate da dívida social.** Explícita na plataforma de todos os candidatos à Presidência da República, como contrapeso das reformas estruturais e fator de desestabilização política ou como uma questão de justiça social.⁶ Poucos analisadas, raros cidadãos e certamente nenhum político descartam a necessidade de um programa social de governo.

3) **Enfrentamento dos desafios anteriores, mantendo-se a ordem democrática.** De fato, nenhum político, poucos cidadãos e raríssimos analistas trabalham com a hipótese da fujimorização.⁷ Aqui o desafio é a construção de coalizões democráticas de sustentação do governo em contexto de expansão da participação e diversificação das formas de representação de interesses. A discussão contemporânea sobre o novo Estado tem se preocupado com os requisitos políticos, societários, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam. Os conceitos de governabilidade e governança (*governance*) incorporam estas preocupações, sendo tratados de forma diferenciada pela literatura recente.

Este trabalho, embora não pretenda proceder a uma revisão da literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança, fará algumas considerações sobre o tratamento desses conceitos, sugerindo, para propósitos analíticos, o termo capacidade governativa.

Governabilidade, governança e capacidade governativa

O desafio da reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global provocou profusa literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança (*governance*). Os autores dedicam-se a recuperar a origem histórica dos conceitos e se esforçam para diferenciá-los, nem sempre com êxito. Apontam para as causas da crise da governabilidade ou ingovernabilidade e oferecem diagnósticos e sugestões para os problemas encontrados. Enfatizam fatores exógenos e endógenos, diferentes dimensões da questão — política, econômica, organizacional, gerencial — investigam a relação das dificuldades enfrentadas pelo governo com o tipo de regime político e os *trade-offs* entre eficiência, efetividade e política.

No Brasil, destacam-se os trabalhos de Melo⁸ e Diniz,⁹ que, a partir de uma revisão extensiva da literatura, analisam vários dos pontos indicados acima. Segue-se, tendo como referência o trabalho desses autores, uma rápida apresentação da gênese desses conceitos e de sua definição atual, entremeada por comentários da autora.

Aponta-se uma primeira geração de análise sobre governabilidade originada nos trabalhos de Huntington, no final dos anos 60 e década de 70,¹⁰ que interpreta a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas. Para este autor, o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesses, sobretudo os partidos políticos, e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas. Quando no contexto das democracias consolidadas surge uma onda de participação, segue-se, em resposta, um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo, falência de *outputs* e deslegitimação da autoridade, com subsequente enfraquecimento das instituições políticas. Estas últimas, contudo, por serem fortes, adaptáveis e coerentes, acabam por absorver, dentro de limites, as tensões e pressões por participação, conseguindo preservar-se até o arrefecimento da onda de participação. Nas democracias recentes, por sua vez, a incorporação política de grupos sociais antes excluídos conduz a estas mesmas conseqüências, sem que haja instituições consolidadas, capazes de aguentar a pressão sobre o sistema político. Na verdade, mais do que a fragilização das instituições pré-existentes, as democracias não-consolidadas terão que enfrentar o desafio de criar ou recriar instituições políticas.

Assim, o remédio huntingtoniano para a sobrecarga de demandas sobre o sistema político de países em desenvolvimento está no reforço e criação de instituições e da autoridade governamental. A ênfase é posta, não na democracia, mas na ordem: antes de distribuir poder é preciso primeiro acumulá-lo. A saída é autoritária.

A crise de governabilidade por excesso de democracia foi tese reforçada pelas dificuldades de execução dos programas de estabilização, a partir dos anos 80. A solução estaria em um Estado forte, sugerindo-se, no Brasil, o predomínio do Executivo no processo decisório e o insulamento burocrático como formas de controlar a participação social e garantir a eficácia e a racionalidade das políticas públicas.¹¹

Paralelamente, no mesmo período, surge uma segunda geração de análise sobre governabilidade e crise de governabilidade ligada às condições de sustentação das políticas de ajuste em contexto democrático. Liderando este tipo de análise estão as agências internacionais de financiamento, com destaque para o Banco Mundial e o FMI.

Os trabalhos do Banco Mundial passam, nos anos recentes, a referir-se ao termo *governance* (governança). Grande parte preocupa-se com a origem e as distintas formas de definição do termo, e quase todos, implícita ou explicitamente, associam à concepção de *governance* a noção de *good governance* ou *good government*.

Assim, para o Banco Mundial, a definição geral de *governance* “*is the exercise of authority, control, management, power of government.*” Ou, dizendo ainda melhor, “*is the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.*”¹² A noção de *good governance* vem intrinsecamente associada à capacidade governativa:

“(...) [Good] governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies”.¹³

Dessa forma, *good governance* passa a ser requisito indispensável de um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e direitos humanos.¹⁴

O viés normativo implícito é o que associa esses pré-requisitos do bom governo à democracia. Não se trata mais, parece-me, de considerar, como na década de 60 o faziam as agências internacionais de financiamento para o desenvolvimento, que “*all good things go together*”. Ou seja, uma vez garantida a retomada do crescimento econômico, com a ajuda dessas agências, o desenvolvimento político, vale dizer, o desenvolvimento de instituições democráticas, e a equidade social fluiriam naturalmente.¹⁵ Embora se trate, atualmente, de uma retomada dos pressupostos democráticos do “bom desenvolvimento”, isto é agora visto, não mais como uma consequência natural da ajuda econômica, mas como um desafio. Alguns trabalhos demonstram que o êxito das políticas de ajuste não guarda relação empírica com o tipo de regime político, e que os países em transição democrática enfrentam grandes dificuldades para ajustar a economia.¹⁶ Não se quer, entretanto, ao que parece, no caso destes últimos, abrir mão dos princípios da democracia e da equidade social.

Esse pressuposto do “bom governo”, equitativo e democrático, é, como sugerido acima, incorporado no Brasil, como de resto na maioria dos países que enfrentam a tarefa de formular e implementar as políticas de ajuste, tanto pelos políticos como pela maioria dos cidadãos e intelectuais.

É importante, neste ponto, voltar-se à definição do conceito de *governance* para que se compreenda de que forma este passa a incluir os princípios democráticos.

A literatura recente incorpora o novo conceito, partindo da definição geral do Banco Mundial que, como indicado, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento. *Governance*, conforme Melo,¹⁷ refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais — quando se preocupa, dentre outras, com questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* apropriado do público/privado nas políticas, à questão da participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das **políticas e ao escopo global dos programas.**

O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado e nem tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado.

Reis, embora use o termo governabilidade, nos adverte contra essa simplificação, que reduz a capacidade estatal de governar a características da máquina do

Estado, tal como o seu tamanho certo, mecanismos operacionais ágeis nas funções reconhecidas como próprias do Estado etc. Mas, continua o autor:

“Há a sociedade (...) — e há a política. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado”.¹⁸

Dentro deste espírito, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e pelas fronteiras do sistema econômico.¹⁹ Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.

Com a ampliação do conceito de *governance* fica cada vez mais imprecisa sua distinção do de governabilidade. Melo e Diniz, contudo, preferem reter este último conceito para referir-se às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como, as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses.²⁰ Martins se expressa de forma semelhante em relação ao termo governabilidade, a que se refere como arquitetura institucional e o distingue de governança, basicamente ligada à *performance* dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política.²¹ Parece-me ter pouco sentido analítico tentar reter um conceito, por assim dizer, tão esvaziado como o de governabilidade — a não ser como uma homenagem histórica, e, neste caso, o termo estará intrinsecamente ligado à ingovernabilidade por sobrecarga de demandas e excesso participativo. Outros autores, contudo,²² continuam a utilizar o termo governabilidade, de forma mais ampla e já referido ao moderno contexto das políticas de ajuste e reforma do Estado, pressupondo-se a ambiência democrática. Na verdade, é pouco relevante, a meu ver, no contexto atual, tentar distinguir os conceitos de *governance* e governabilidade.

Vale observar neste ponto, que tanto na gênese do conceito de governabilidade como no de *governance* estão as concepções funcionalistas de *system capabilities* e processo de conversão do sistema político, conforme vastamente utilizados na literatura de modernização e desenvolvimento político pré-huntingtoniana. Assim, segundo Almond e Powell, o funcionamento de um sistema político pode ser visto em dois níveis. O primeiro refere-se às *capabilities* do sistema e está ligado a sua *performance* enquanto uma unidade em seu meio ambiente. Um sistema político caracteriza-se por sua *capability* regulatória,

extrativa, distributiva e *responsive*. O segundo nível de funcionamento é interno ao sistema político e refere-se aos processos de conversão, que são formas como os sistemas transformam *inputs* em *outputs*, ou seja, formas como demandas e apoios são transformados em decisões (*authoritative decisions*) e implementadas.²³

Assim, para essa geração de cientistas políticos, que rompeu com a ciência política institucionalista, inaugurando o behaviorismo, o que importava — como, de resto, é o que importa agora — era a *performance* do sistema político e sua capacidade de resistir às pressões tanto internas (*withinputs*), como do meio ambiente (*inputs*), isto é, dos sistemas econômico, social etc., sem entrar em colapso. Para isso era preciso ser capaz de converter esses distúrbios em políticas governamentais (*outputs*) satisfatórias, que terminariam por reforçar o apoio ao sistema político.

Parece-me que todas as tentativas examinadas até aqui de analisar governabilidade e crise de governabilidade (ou ingovernabilidade), ou de distinguir governabilidade e *governance*, remetem, de uma forma ou de outra, a esta origem funcionalista da *performance* dos sistemas políticos. Por outro lado, o pressuposto democrático, que perpassa toda a literatura de modernização, e que havia sido quebrado por Huntington, volta agora com toda a força, embora, por assim dizer, sem a ingenuidade de outrora, mas ainda conservando uma boa dose de otimismo.

A definição de capacidade governativa com que proponho trabalhar não escapa a essas mesmas observações, mas pretende: maior simplicidade para fins analíticos.

Conclusão: capacidade governativa, sugestão de um conceito operacional

Para evitar as ambigüidades e a pouca clareza com que vêm sendo distinguidos os conceitos de governabilidade e *governance* (governança) na literatura atual proponho a utilização do termo capacidade governativa.

Em primeiro lugar, vamos pensar, com Malloy, em governabilidade (ou capacidade governativa) como a capacidade de um sistema político em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas.²⁴

Para propósitos analíticos, pode-se desagregar esta definição nos seguintes termos. Diz-se que um sistema político é dotado de capacidade governativa se tiver capacidade de: a) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e b) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos e financeiros necessários.

Tanto os processos de formulação como de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A implementação e a formulação bem-sucedida de políticas públicas dependem, de

um lado, da capacidade da elite governamental de mobilizar apoios para as políticas de sua preferência por meio do desenvolvimento de coalizões de sustentação e da construção de arenas de negociação, e, de outro, da capacidade instrumental e operacional do Estado. Vale observar que as coalizões de apoio às políticas governamentais são freqüentemente distintas no que se refere às fases de formulação e implementação, bem como são conformadas de acordo com a natureza da política.

Essa definição geral de capacidade governativa serve bem aos nossos propósitos. Por um lado, engloba tanto características operacionais do Estado, em que se analisam a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle, como sua dimensão política, em que se investigam as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário, além da atuação do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo.

Por outro lado, a questão da natureza mais ou menos democrática da governabilidade fica caracterizada pelos mecanismos e formas que assumem as instâncias da política em sua interação com o Estado, pela maior ou menor inclusão de grupos sociais afetados pelas políticas governamentais e a forma dessa inclusão, e pela natureza das coalizões de sustentação do governo.

Proponho, em resumo, para fins analíticos, o conceito capacidade governativa, definido de maneira ampla, de forma a englobar tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado — aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais — como suas dimensões econômica e política. Indica, ainda, a ambiência mais ou menos democrática do sistema político. Esse conceito operacional permite, assim, a análise da eficiência e eficácia do Estado em ajustar a economia, redefinir seu tamanho e suas funções, resgatar a dívida social e manter-se em ambiente democrático, desafios impostos e assumidos por todos os governantes do Brasil pós-constituente.

Notas

- ¹ Ver, por exemplo, os trabalhos de Wanderley Guilherme dos Santos, Fábio Wanderley Reis, José Fiori, Eli Diniz, Lourdes Sola entre outros.
- ² Joan Nelson apresenta excelente análise sobre o processo de ajuste da economia dos países em desenvolvimento no anos 80, em seu “The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations”, cap. 1, em Joan Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, N. J., Princeton Un. Press, 19.
- ³ Diniz, Eli. “Governabilidade, (1995), *Governance* e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma”, mimeo, 1996, p. 3. Ver também da mesma autora, “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90”, *Dados*, vol, 38, n. 3.
- ⁴ Eduardo Viola, por exemplo, considera que a possibilidade de uma coalizão estatista-nacionalista esgotou-se após a derrota do candidato do PT nas eleições presidenciais de 1989. Ver “Multidimensionalidade da Globalização: As novas Forças Transnacionais e seu Impacto na Política Ambiental no Brasil, 1989-1995”, em Viola, Eduardo e Leila da Costa Ferreira (orgs.) (1996), *Incertezas da Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Ed. da UNICAMP.
- ⁵ Fábio Wanderley Reis assim se expressa em “Notas sobre a Reforma do Estado”, *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118, n. 3.
- ⁶ Por exemplo, o recente episódio da matança dos sem-terra tem sido posto à conta ou de uma perversa inversão de prioridades na agenda governamental ou ao mau sentido de *timing* dos governantes, que teriam subestimado o potencial desestabilizador da questão da terra.
- ⁷ Robert Barro é um desses raros analistas. Apesar de existir significativa literatura sobre a *performance* de regimes autoritários *vis-à-vis* democráticos no que se refere ao ajuste estrutural da economia trata-se, basicamente, de análises e avaliações, e não recomendações. Ver nota 16.
- ⁸ Cf. Melo, Marcus, André, “Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento” em Lícia Valladares (org.), *Governabilidade e Pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

- ⁹ Ver Diniz, Eli, “Governabilidade, *Governance* e Reforma do Estado: considerações sobre o Novo Paradigma”, *op. cit.* e “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”, *op. cit.*
- ¹⁰ Ver principalmente, Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968; “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, vol. 17, n. 3, apr, 1965; e “The United States”, in M. Crozier, S. Huntington and J. Watanuki, *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York Press, 1975.
- ¹¹ Diniz (“Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado”, *op. cit.*) cita, neste veio, Kaufman, Robert, “Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil and Mexico”, *International Organization*, n. 39, Summer, 1985 e “The Politics of Economic Adjustment Policy in Argentina, Brazil and Mexico: Experiences in the 1980s and Challenges for the Future”, *Policy Sciences*, vol. 22, n. 3-4, 1989; Haggard, Stephen e Robert Kaufman, “O Estado no Processo de Iniciação e de Consolidação de Reformas Orientadas para o Mercado”, in Sola, Lourdes, *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- ¹² Ambas as definições de *governance* são do *Webster’s New Universal Dictionary* (London: Dorset & Baker, 1979), Os aspectos de *governance* em geral considerados são: “(a) *the form of political regime (parliamentary or presidential, military or civilian, and authoritarian or democratic)*; (b) *the processes by which authority is exercised in the management of a country’s economic and social resources; and (c) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies, and, in general, to discharge government functions*” (Cf. World Bank, *Governance and Development*, 1992, p. 3 e pé de página 1). Enquanto as duas últimas estão dentro do foco do banco, este não é o caso da primeira definição, embora ambas estejam na base da concepção de governabilidade de alguns dos autores contemporâneos.
- ¹³ World Bank, *op. cit.*, p.1.
- ¹⁴ Esses pressupostos estão claramente indicados, por exemplo, nos trabalhos de Edgardo Boeninger (World Bank, *Governance and Development: Issues and Constraints*, 1992) e Edmundo Jarquin (Texto para Discussão, 1992).
- ¹⁵ Robert Packenham, em seu *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1973), analisando as doutrinas e teorias por trás dos programas de assistência técnica e econômica ao terceiro mundo, mostra bem os pressupostos normativos que conectam desenvolvimento econômico e democracia. Huntington, em seu *Political Order in Changing Societies*, critica esses pressupostos, baseado no mesmo argumento do *gap* institucional dos

países em desenvolvimento. Ambos reportam-se extensivamente ao trabalho de Louis Hartz (*The Liberal Tradition In America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*, New York: Harcourt, Brace, and World, 1955), que chama a atenção para o fato de que políticos e acadêmicos americanos, “*handicapped by their happy history*” (seu país nasceu com governo e instituições políticas importadas da Inglaterra do século XVII, com idéias de igualdade e liberdade individual já bem enraizadas, acreditando que a autoridade deve ser limitada e o poder descentralizado, em vez de acumulado) são prisioneiros da tradição liberal. São as seguintes as crenças sobre desenvolvimento político e econômico, conforme moldadas pela “história feliz” americana e norteadoras da política de ajuda externa das décadas de 50 e 60: “(1) *change and development are easy*; (2) *all good things go together*; (3) *radicalism and revolution are bad*; (4) *distributing power is more important than accumulating power*.” (Packenham, *op. cit.*, p. 20).

¹⁶ Entre os autores mais citados que se dedicaram a investigar a existência de relação entre regime político e êxito na implementação das políticas de ajuste estão Haggard, Stephan e Robert Kaufman, “The Politics of Stabilization and Structural Adjustment”, in Jeffrey Sach (ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance: The International Financial System*. Chicago: The University of Chicago Press, 1989; Skidmore, Thomas, “The Politics of Economic Stabilization in Post War Latin America”, in James Malloy, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977 e Remmer, Karen, “The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984”, *Comparative Politics*, vol. 19, n. 1, october, 1986.

¹⁷ Cf. Melo, *op. cit.*, p. 30 e 31.

¹⁸ Reis, Fábio Wanderley. (1995), “Governabilidade, Instituições e Partidos”, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 41, março, p. 41.

¹⁹ Ver Hollingsworth, J. Rogers, Phillippe Schmitter and W. Streeck (eds), “Preface”, in *Comparing Capitalist Economies: Variations in the Governance of Sectors*. Oxford University Press, 1993, *apud*. Melo, *op. cit.*

²⁰ Compare a semelhança entre esta definição de governabilidade e a definição de *governance* descartada pelo Banco Mundial. Ver nota 12, acima.

²¹ Cf. Martins, Luciano, “Crise de Poder, Governabilidade e Governança”, em Velloso, João Paulo dos Reis e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (orgs) *Governabilidade e Reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1995.

²² Ver, dentre outros, os trabalhos de Fábio Wanderley Reis (“Estado, Economia, Ética, Interesses: para a Construção Democrática do Brasil”, *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, vol. 1, junho; “Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil”, em Sônia Draibe *et al*, *Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, Brasília: IPEA/IPLAN,

1989; “Notas sobre a Reforma do Estado”, *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118, n. 3, set./dez., 1994; “*Governabilidade, Instituições e Partidos*”, *op. cit.*, para citar apenas alguns) e James Malloy, *op. cit.*

²³ Ver Almond, Gabriel e G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown and Co., 1966, pp. 28 e 29.

²⁴ Cf. Malloy, *op. cit.*, pp. 102-103.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacomoni
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeir Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a **Revista do Serviço Público** *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o Catálogo de Publicações ENAP visitando o nosso site: www.enap.gov.br

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 — 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401