

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 47

Volume 120

Número 2

Mai-Ago 1996

Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma

*Eli Diniz*

Direito e gerenciamento nas administrações públicas

*Joan Prats i Catalá*

Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural

*Omar Guerreiro Orozco*

Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão

*Pedro Ribeiro Barbosa*

Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira

*Antonio Moreira de Carvalho Neto*

Cultura e organizações públicas

*Moema Miranda de Siqueira*

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 47

Volume 120

Número 2

Mai-Ago 1996

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Conselho editorial*

Regina Silvia Pacheco — presidente  
 Edson de Oliveira Nunes  
 Evelyn Levy  
 Marcus Faro  
 Maria Rita G. Loureiro Durand  
 Tânia Fischer  
 Vera Lúcia Petrucci

*Colaboradores (pareceristas ativos):*

Adelaide Ramos e Côrte; Aglaê Machado; Alexandrina Sobreira; Antonio Augusto Junho Anastasia; Antônio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Diogo Lordelo; Elizabeth Barros; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Esther Kitahara, Fernando Abrucio; Héctor Hernán González Osorio; Jacques Veloso; Jacqueline Low-Ber; José Geraldo Piquet Carneiro; José Luiz Pagnussat; José Mendes; Ladislau Dowbor; Luiz Aureliano Gama de Andrade; Marcel Burzstyn; Marcelo Brito; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria Helena de Castro Santos; Maristela André; Paulo Roberto Haddad; Paulo Roberto Motta; Philippe Faucher; Régis de Castro Andrade; Sheila Maria Reis Ribeiro; Silvia Velho; Sonia Amorim; Tânia Mezzomo; Tereza Cristina Silva Cotta.

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Norma Guimarães Azeredo

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Acácio Valério da Silva Reis

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefones: (061) 245 5086 e (061) 245 7878, ramal 239 — Fax: (061) 245 2894

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 24,00(três edições) — Exemplar avulso: R\$ 8,00

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — vol. 1, nº 1 (nov. 1937) — vol. 120, nº 2 (mai-ago/1996). Brasília: ENAP, 1937

quadrimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP. Publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. De 1981 a 1988, publicada trimestralmente. Em 1989, periodicidade quadrimestral. Interrompida de 1989 a 1993.

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

Governabilidade, <i>governance</i> e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma <i>Eli Diniz</i>	5
Direito e gerenciamento nas administrações públicas — Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas <i>Joan Prats i Catalá</i>	23
Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural <i>Omar Guerreiro Orozco</i>	47
Gestão de hospitais públicos: maior autonomia gerencial, melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão <i>Pedro Ribeiro Barbosa</i>	67
Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira <i>Antonio Moreira de Carvalho Neto</i>	99
Cultura e organizações públicas <i>Moema Miranda de Siqueira</i>	113
<i>Documento</i> Resolução 50/225, aprovada pela Assembléia das Nações Unidas Administração pública e desenvolvimento	131

# Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma<sup>1</sup>

*Eli Diniz*

O tema da reforma do Estado vem adquirindo centralidade crescente no debate sobre as condições para o enfrentamento da crise que se abateu sobre a economia brasileira, a partir do início dos anos 80. Dentro do quadro de desequilíbrios que então se configurou, a deterioração do antigo modelo de Estado, ao lado do agravamento do processo inflacionário, transformaram-se nos principais desafios com que os governos da Nova República viriam a se defrontar. Por outro lado, apesar de incorporada à agenda das questões prioritárias, a reforma do Estado tem avançado de forma muito lenta, em meio a sérias dificuldades de implementação e fortes divergências sobre o caráter e dimensões das mudanças necessárias.

A polêmica sobre o Estado do futuro contrasta com o consenso negativo em torno da rejeição do antigo formato estatista-concentrador, responsável pelo desencadeamento e condução da estratégia de industrialização por substituição de importações. Tal controvérsia envolve visões distintas e mesmo contraditórias das metas e critérios que devem nortear a proposta de reordenamento.

O presente texto pretende contribuir para o aprimoramento dos termos desse debate, esclarecendo alguns pontos e incorporando à análise dimensões que até o momento têm sido desconsideradas. Para tanto, proponho como ponto de partida o esforço de pensar a reforma do Estado em estreita conexão com o tema da consolidação democrática. Esta preocupação torna-se pertinente se considerarmos que, tratada de maneira isolada, como ocorre com frequência, ou exclusivamente em função dos seus aspectos administrativos, a reforma do Estado tende a ser conduzida de forma a acentuar as tensões com os requisitos da institucionalização da democracia. Desta forma, o objetivo de reformar

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 47  
Volume 120  
Número 2  
Mai-Ago 1996

Eli Diniz é professora titular de Economia da UFRJ e pesquisadora do IUPERJ

o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática.

Essa perspectiva impõe desde logo uma ruptura com dois tipos de dicotomias que turvam as análises correntes. De um lado, cabe refutar a polaridade Estado-mercado que comporta, em seus pontos extremos, visões idealizadas do reforço ou eliminação do intervencionismo estatal.<sup>2</sup> À concepção estatista, que vê o Estado como promotor do bem público e representante dos interesses gerais, pairando acima dos particularismos, contrapõe-se a defesa da primazia do mercado como fator de eficiência e racionalidade. Se a visão maximalista, ainda presa à matriz estadocêntrica, implica o imobilismo e a preservação do *status quo*, a posição minimalista, ao reduzir a reforma ao enxugamento do Estado, pode conduzir ao aumento da ineficiência pela mutilação do aparelho estatal. De outro lado, é preciso escapar da rigidez derivada da dicotomia racionalidade-governativa x imperativos democráticos, marcada pela oposição entre a lógica concentracionista e discricionária do poder estatal e a dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático.

De forma similar, impõe-se a ruptura com o paradigma tecnocrático, responsável pelo predomínio de abordagens reducionistas da crise do Estado, implicando o reforço de visões unilaterais no encaminhamento das terapias propostas. Tal paradigma concebe eficiência governamental em termos de concentração, centralização e fechamento do processo decisório; eficácia de gestão, em termos de insularidade burocrática e, finalmente, autonomia do Estado, enquanto capacidade de isolar-se das pressões do mundo da política. O ideal da burocracia insulada do escrutínio público, ao aprisionar o Estado à meta inatingível de situar-se acima dos conflitos, termina por produzir mais irracionalidade (BRESSER PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI, 1993). Ademais, é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias voltadas para produzir viabilidade política para as propostas e programas governamentais. Sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal.

## **1. A crise do Estado: uma perspectiva integrada**

Não há dúvida de que fatores exógenos, ligados à crise de âmbito mundial e às pressões que se gestaram no jogo de forças do sistema internacional, tiveram um impacto relevante nas mudanças que

definiriam as novas prioridades da agenda pública dos países periféricos a partir da década de 80.

Por outro lado, a despeito do peso decisivo dos fatores exógenos, a exaustão do antigo modelo de Estado não pode ser explicada exclusivamente em função do impacto da estruturação de uma nova ordem mundial. É preciso também considerar os processos internos que, ao longo do tempo, contribuíram para o esgotamento das condições de viabilidade daquele modelo. Entre os determinantes internos, cabe destacar, em primeiro lugar, a crise fiscal, cujo aprofundamento colocou em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que, num prazo de cinquenta anos, transformou o Brasil num país urbano-industrial. Em segundo lugar, é preciso levar em conta o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem estatista, em seus diferentes níveis, tais como as formas predominantes de articulação entre o Estado e a sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.

Esse processo de desgaste tem, pois, raízes profundas e causas complexas, o que torna inapropriadas abordagens conjunturais e reducionistas. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70, ainda sob o regime militar, o país experimentou mudanças profundas, evoluindo para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado, quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na esfera internacional (SANTOS, 1985). Assim, 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 (DINIZ, 1991; 1993). No contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional. Por esta razão, o descompasso entre Estado e sociedade situa-se no cerne da presente crise. O hiato 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 de controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Combinando formatos corporativos, clientelistas e pluralistas ou ainda estilos predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema

expressaria um profundo processo de reordenamento social, que ainda não esgotou suas potencialidades, embora já permita apontar tendências. Entre estas, sobressai o obsoletismo do modelo estatista concentrador, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal.

Um fator conjuntural viria a agravar esse quadro de dificuldades, acentuando o divórcio Estado-sociedade. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais. Não só a definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República, crescentemente avaliados sob o ângulo de sua extemporaneidade. De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não populista da pauta de prioridades, a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. Em conseqüência, privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, esta alargando a participação, diversificando as demandas e multiplicando os canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade (DINIZ, 1995a).

## **2. Governabilidade, crise do Estado e democracia**

A perspectiva aqui adotada, ao definir a crise institucional em função do acirramento da defasagem Estado-sociedade, ao lado da ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes – como o desequilíbrio econômico, a desigualdade, a deterioração social e os altos índices de exclusão e violência – impõe uma nova forma de caracterizar a crise de governabilidade, outro tema candente do debate nacional. As interpretações difundidas pelos meios de comunicação, bem como as análises acadêmicas, tendem a atribuir as causas dessa crise a fatores externos ao próprio Estado.

Desta forma, apontando a ingovernabilidade do país como um dos principais desafios da atualidade brasileira, o diagnóstico dominante enfatiza os efeitos perversos advindos da democratização crescente da

ordem social e política. Explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões desencadeadas pelo aumento acelerado da participação, expansão desordenada do quadro partidário, a prevalência de uma dinâmica de proliferação e fragmentação das estruturas partidárias, a indisciplina do Congresso, o descompasso entre as capacidades de resposta do Governo e de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pela maioria dos enfoques.<sup>3</sup> Nessa linha de raciocínio, a liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos de regime autoritário e a exacerbação das expectativas por políticas sociais mais efetivas reforçariam as restrições do Governo acossado pela multiplicidade de pressões contraditórias, gerando paralisia decisória e perda de credibilidade (LAMOUNIER, 1991, 1992; MARTINS, 1994).

Em contraste com esta perspectiva, que centra a discussão sobre a crise de governabilidade nos fatores responsáveis pela paralisia decisória, gostaria de deslocar o foco para o contraste entre a hiperatividade decisória da cúpula governamental e a falência executiva do Estado. O que se observa, ao longo da última década, é a incapacidade do Governo para implementar políticas e fazer valer suas decisões. Assim, os pontos de estrangulamento situam-se, sobretudo, no âmbito da execução e da garantia da continuidade das políticas formuladas. O referido desequilíbrio tem por base a hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, entre agosto de 1994 e julho de 1995, foi cerca de seis vezes superior à produção média do Congresso, nesse mesmo período (MONTEIRO, 1995).

Ao contrário do que ocorreu em alguns países, em que as políticas de ajuste dos anos 80 apoiaram-se em pactos de ampla envergadura, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu pela preferência por instrumentos legais capazes de garantir a precedência do Executivo em face do poder Legislativo. Aprofundou-se, assim, a tendência prevalecente, sob o regime militar (1964-1985), de governar por Decretos-Leis, substituídos, a partir da Constituição de 1988, pela figura das Medidas Provisórias (MPs). Estas foram concebidas como instrumento adequado a conjunturas excepcionais e situações emergenciais. Cedo, porém, passaram a ser utilizadas como meio rotineiro de Governo, empregadas para a execução de um amplo espectro de políticas públicas, incluindo não só os programas de estabilização e ajuste, como também políticas setoriais, da esfera econômica, social e cultural.

Desta forma, no que tange à produção de políticas, o que se tem observado é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, situando-se o núcleo que efetivamente decide em instâncias enclausuradas na alta burocracia e, portanto, fora do controle político. Exemplificando: entre 1985 e 1988,

foram promulgados 376 Decretos-Leis, enquanto após a promulgação da nova Constituição, do Governo Sarney aos primeiros cinco meses do Governo Fernando Henrique Cardoso, foram editadas e reeditadas mais de nove centenas de MPs (DINIZ, 1995a). Segundo levantamento mais recente, foram os seguintes os totais verificados nos quatro governos da Nova República: Sarney, 147; Collor, 159; Itamar Franco, 416; Fernando Henrique Cardoso, 450 (durante o ano de 1995), totalizando 1.172, entre MPs editadas e reeditadas (SANTOS, 1996). Ademais, o Executivo determina a agenda do Legislativo e o conteúdo da produção legal. Do total de leis aprovadas entre 1989 e 1993, 78% originaram-se da iniciativa do Executivo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, p. 34). Tais evidências sugerem que o Executivo de fato governa *ad referendum* do Congresso, já que as MPs, embora precisem ser aprovadas pelo Legislativo para terem validade definitiva, entram em vigor imediatamente após a sua promulgação, podendo ser reeditadas, caso não sejam aprovadas num prazo de 30 dias, prerrogativa que o Executivo pode usar indefinidamente. Desta forma, os congressistas, ainda que quisessem manifestar sua discordância, ver-se-iam, na prática, impedidos de fazê-lo, dado o alto custo político de votar contra uma MP. Sob tais condições, o argumento que vê o Executivo paralisado pelo poder de bloqueio de um Legislativo agressivo e indisciplinado carece de sustentação empírica (DINIZ, 1995a; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994).

O alto grau de discricionariedade do Governo, ao submeter o Legislativo a uma lógica que lhe escapa do controle, produz incentivos ao comportamento irresponsável do Congresso, reforçando a tendência populista dos parlamentares. A assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro. Em consequência, estimulam-se as trocas clientelistas, com o amesquinamento da prática parlamentar e o aprisionamento do Executivo pela lógica da reciprocidade. O uso irrestrito do poder de decreto, além disso, ao tolher o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível, reduz ainda mais o já baixo grau de *accountability* dos atos governamentais, num sistema político como o brasileiro caracterizado por relativa fragilidade institucional.

Entretanto, o voluntarismo da elite estatal não afeta apenas a esfera parlamentar, senão que seus efeitos perversos atingem o próprio Governo, já que, a longo prazo, a credibilidade de seus atos tende a ser abalada. É preciso considerar que o excesso de poder discricionário abre o caminho para práticas de experimentação irrestrita, dada a inexistência de freios institucionais, favorecendo uma política errática, de avanços e recuos, ensaio e erro, mudanças bruscas nas regras do jogo, na tentativa de corrigir

erros de percurso ou de reduzir resistências, sem os percalços da negociação. Assim é que, durante os dois primeiros governos da Nova República, voluntarismo e experimentação, levados às últimas conseqüências, combinaram-se, gerando efeitos adversos que produziram o agravamento da inflação após o insucesso de cada plano de estabilização. Ademais, o aumento do grau de incerteza relativo ao referencial legal-administrativo estimula o comportamento oportunista dos agentes econômicos, acentuando os problemas de ação coletiva necessariamente associados às políticas de estabilização e ajuste estrutural. Como é sabido, na qualidade de bens públicos, o produto de tais políticas desencadeia táticas defensivas não cooperativas por parte dos grupos afetados.<sup>4</sup>

Ao contrário, portanto, da visão mais corrente, o argumento aqui proposto sustenta que a crise do poder público não pode ser explicada sem que sejam levadas em consideração as especificidades do processo de constituição do Estado brasileiro e as tensões internas do modelo historicamente consolidado que, no decorrer do tempo, provocariam sua erosão. Segundo essa nova concepção, o padrão de expansão, o modo de operação e o estilo de ação cristalizados no decorrer das várias fases do antigo modelo de industrialização produziram as irracionalidades e ineficiências consubstanciadas na crise do Estado.

Com o advento da Nova República, tais problemas seriam agravados pelo estilo tecnocrático de gestão que se tornou dominante. Assim, a tensão entre as formas de alcançar os objetivos da nova agenda pública (estabilização econômica, reinserção internacional e institucionalização da democracia) tornou-se parte constitutiva da crise do Estado, já que os meios postos em prática para realizar as metas econômicas dificultariam o aprimoramento das instituições democráticas. Eficácia na administração da crise e consolidação democrática foram conduzidas como alvos contraditórios. Ademais, o diagnóstico da crise de governabilidade em termos de fatores exógenos à máquina governamental – tais como a sobrecarga de pressões e demandas advindas do jogo democrático – produziria um círculo vicioso. Para evitar a paralisia decisória proveniente do que seria interpretado como os excessos da democracia participativa, seriam acionadas táticas de reforço do Executivo pela via da expansão de suas prerrogativas, concentração do poder decisório na alta cúpula governamental e enclausuramento burocrático das elites estatais. A insularidade da burocracia, por sua vez, reiteraria a tendência histórica ao alijamento da arena parlamentar-partidária.

Assim, cabe uma ruptura com a matriz restritiva e o vício reducionista das concepções correntes das questões relacionadas à governabilidade e à crise do Estado. A esta tendência gostaria de contrapor a proposta de uma perspectiva integrada. Trata-se de uma

abordagem que enfatiza o teor pluridimensional da governabilidade, compreendendo não só os aspectos técnicos e administrativos da atividade de governar, como também a dimensão política. Não basta o aperfeiçoamento das táticas de impor decisões pelo alto. A eficiência não se esgota na agilidade da tomada de decisões, mas requer também capacidade de obter aquiescência aos comandos estatais, de garantir a observância dos preceitos legais e fazer valer as decisões governamentais. No que se refere à crise do Estado, ao invés de atrelar a explicação à busca de causas externas, é preciso incorporar à análise os fatores endógenos ligados ao funcionamento da máquina estatal e ao padrão de gestão pública dominante. Além de elevar a competência administrativa, impõe-se criar e expandir as condições de *governance* do Estado.

### 3. Reforma do Estado: definindo um novo paradigma

Tendo em vista as considerações até aqui desenvolvidas, cabe ressaltar que o diagnóstico da crise do Estado extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda, e sobretudo, a capacidade de gerar adesão e garantir sustentabilidade política para as decisões. Os pontos de estrangulamento residindo, em grande parte, na falta de viabilidade da implementação, esta dimensão assume importância central (HAGGARD e KAUFMAN, 1993).

Sob esse aspecto, a pergunta fundamental refere-se a como maximizar a eficácia da ação estatal. A discussão contemporânea adota um enfoque abrangente, que focaliza não só os aspectos técnicos e administrativos, como também a dimensão política desta questão. Assim, cabe considerar, para além dos aspectos convencionais, os requisitos políticos que possibilitam uma ação eficiente por parte do Estado. O êxito das políticas governamentais requer, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução. A garantia da viabilidade política, por sua vez, envolve estratégias de articulação de alianças e coalizões que forneçam sustentação às decisões, qualquer que seja o regime político em vigor (GRINDLE e THOMAS, 1991; SILVA, 1993).

Desta forma, para repensar a reforma do Estado, parece-me pertinente utilizar as categorias de governabilidade e *governance* como conceitos auxiliares. Trata-se de aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma

de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade.

*Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Como é sabido, a estratégia do insulamento burocrático revela-se irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível (COHEN e ROGERS, 1992). Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral os que detêm maior poder de barganha. Por outro lado, uma incorporação não predatória não se produz espontaneamente. É preciso estimular ou mesmo produzir um meio associativo favorável ao desempenho governamental eficiente, o que exige uma estratégia deliberada de ação voltada para encorajar a *governance* econômica e social, onde for apropriado e eficaz (COHEN e ROGERS, 1992, p. 426).

Em outros termos, superar a dicotomia Estado-mercado implica um novo estilo de gestão pública e um novo padrão de articulação Estado-sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública. Através da criação de oportunidades e incentivos introduzidos por novos arranjos institucionais, é possível conduzir a formação e o modo de atuação dos grupos na direção almejada. Esse resultado, vale insistir, não pode ser alcançado aleatoriamente, envolvendo, ao contrário, o acionamento de instrumentos que viabilizem a inserção do Estado na sociedade (EVANS, 1989). Aqui também se revela a obsolescência dos antigos desenhos institucionais e a atualidade dos mecanismos que reduzam a defasagem governantes-governados.

Um dos gargalos na condução das políticas estatais está relacionado ao fraco desempenho do Governo quanto à consecução das metas coletivas. Estas acham-se comprometidas pela baixa

capacidade de coordenação do Estado, o que dificulta a compatibilização dos fins definidos socialmente. Coordenação, um dos itens em que se pode subdividir *governance*, além das capacidades de comando e de implementação, significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de se ajustar às diferentes visões. Longe de se tentar eliminar o conflito, cabe administrá-lo de forma eficiente, isto é, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é, por sua vez, definida em função de um projeto coletivo (DINIZ, 1995a e 1995b).

O objetivo da consolidação democrática deve ser pensado em conexão com o tema da reforma do Estado, o que requer que a ação deste último esteja afinada com um projeto global. Sob uma concepção estreita, predomina a tendência a se entender eficiência estatal como decorrência direta do grau de clareza e precisão, através do qual se definem as metas a serem alcançadas. Entretanto, democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo numa sociedade complexa e diferenciada como a brasileira (REIS, 1993, 1994 e 1995). Agregar e compatibilizar tais fins demanda procedimentos contínuos de negociação. Sob esse aspecto, a visão aqui proposta se contrapõe à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado meramente enquanto capacidade de sobrepor-se às pressões. Esse tipo de enfoque implicaria priorizar a definição das metas pelas próprias elites estatais ou por um círculo de especialistas, situados em instâncias enclausuradas, dissociadas da esfera onde se manifestam os interesses, sobretudo aqueles mais dispersos e menos organizados, em posição de franca desvantagem em relação aos demais.

De forma similar, o conceito de *governance* sugerido requer que se recupere a noção de interesse público, crescentemente banida do vocabulário político por sua suposta afinidade com a antiga concepção de interesses nacionais, estigmatizada por incompatibilidade com a agenda da modernidade, marcada pelo predomínio da idéia de globalização enquanto força integradora. Em contraposição, gostaria de ressaltar que a ação estatal, ao ser dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação de algum grau de responsabilidade pública na tomada de decisões, perde legitimidade.

Esse argumento encontra respaldo numa linha teórica que ressalta a meta da cidadania plena envolvida na noção de democracia associativa (COHEN e ROGERS, 1992), em contraste com a prática da democracia delegativa, padrão este que, segundo O'DONNELL (1991), tornou-se dominante na América Latina pós-autoritarismo e prioritário na agenda neoliberal. Na ótica da democracia associativa, as diferentes concepções de bem comum constituem importante referencial do processo decisório,

em se tratando de uma ordem democrática. Por outro lado, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, onde se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, tal formulação traduz um projeto coletivo que representa a capacidade do sistema político em geral e das elites governantes em particular de conviverem com o dissenso e o conflito, não através do esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso.

A ineficiência estatal, em termos da primazia das metas coletivas, torna-se particularmente perversa numa sociedade como a brasileira, marcada por graus substancialmente elevados de desigualdade social e caracterizada pelo contraste entre um sistema social híbrido e multifacetado e amplos vazios institucionais, configurando-se graus extremos de destituição política, ao lado da privação social. As duas modalidades de destituição reforçam-se mutuamente, inviabilizando o pleno exercício da cidadania. O sistema político brasileiro tem, sem dúvida, as características essenciais de uma poliarquia, entre as quais a garantia de eleições livres e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes, inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Em contrapartida, temos uma democracia deficitária em termos da garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena. Em outros termos, a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, onde o que prevalece é a ausência de direitos e a marginalização em face da cobertura proporcionada pela ordem legal. O direito de acesso aos bens públicos e serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça, o direito de apelar contra arbitrariedades e de exigir providências em face da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual (SANTOS, 1992). Eis porque alguns autores consideram que temos uma democracia peculiar, em que o Estado revela-se incapaz de fazer valer seus ordenamentos legais sobre todo o território nacional e através das várias categorias do estrato social (O' DONNELL, 1991, 1993 e 1996).

Há, portanto, uma rarefação do poder público, uma inércia na prestação de serviços básicos e uma ausência de canais para a expressão de direitos elementares, deixando camadas expressivas da população à margem da área de atuação das instituições encarregadas de resolver seus problemas primários de saneamento, saúde, segurança, transporte e educação. A lacuna deixada pela omissão do Estado no atendimento às necessidades fundamentais, bem como pela inexistência de políticas sociais efetivas, abre o espaço para a proliferação de

práticas predatórias e a disseminação da insegurança generalizada. As áreas social e territorialmente periféricas criam sistemas paralelos de poder que tendem a alcançar níveis extremos de violência e arbitrariedade. O fenômeno manifesta-se pelas altas taxas de criminalidade, pela corrupção e ineficiência da polícia, pela impunidade do tráfico, pela justiça privada, enfim, pela subversão cotidiana das normas e preceitos legais, instaurando-se uma situação de hobbessianismo social (SANTOS, 1992).

#### 4. Considerações finais

Reverter esse quadro requer mais do que a ampla liberdade de ação para equipes de tecnocratas enclausuradas na alta burocracia. Tal mudança impõe o fortalecimento dos nexos com a sociedade e a política. Como foi salientado no decorrer deste trabalho, as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no país, gerando um quadro complexo e multifacetado, o que torna inapropriada a busca de explicações unicasais e reducionistas.

As estratégias de enfrentamento de crises desta natureza, como foi ressaltado, não podem perder de vista a meta da consolidação democrática. Sob esse aspecto, é imprescindível compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, reduzindo o duplo divórcio Executivo-Legislativo e Estado-sociedade. A complexidade dos problemas envolvidos requer o refinamento da análise, enfatizando-se a dimensão política, ao lado da dimensão técnica, no que se refere à caracterização da reforma do Estado.

Desta forma, a noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico, mas o reforço da responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas básicas dos diferentes segmentos da população. O problema da governabilidade deve ser examinado, cabe insistir, em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os

mecanismos políticos de execução. Por sua vez, a reforma do Estado, crucial para a construção de uma nova ordem, implica maximizar as condições de *governance* do sistema estatal, através da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado, ao lado do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa. Em última instância, tais objetivos requerem uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais.

Em síntese, a sugestão de um novo paradigma para pensar a reforma do Estado impõe a ruptura com os enfoques tecnocrático e neoliberal. O primeiro, ao priorizar o insulamento das elites estatais, a primazia do conhecimento técnico e o alijamento da política, tende a reforçar visões e práticas irrealistas porque calcadas na despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, influenciado pela ótica minimalista, enfatiza unilateralmente a redução do Estado, subestimando o papel do reforço e revitalização do aparelho estatal para o êxito de suas políticas, bem como a relevância da intervenção governamental para preencher as lacunas existentes e levar o mercado a funcionar de forma eficiente, em consonância com um projeto coletivo. Finalmente, a proposta desse novo paradigma implica a redefinição não só do conceito dominante de autonomia estatal – entendido exclusivamente em termos de concentração do poder decisório na cúpula burocrática, visando ao aumento de sua capacidade de sobrepor-se às pressões e resistências – como também do modelo de gestão pública associado àquele conceito. Em contrapartida, a visão de capacidade governativa aqui sugerida pressupõe o reforço dos mecanismos e procedimentos formais de prestação de contas ao público, por um lado, bem como a institucionalização das práticas de cobrança, por parte dos usuários dos serviços públicos e dos organismos de supervisão e controle, por outro.

Embora ainda incipientes, algumas experiências recentes apontam na direção indicada neste texto. No âmbito do Governo federal, as Câmaras Setoriais propiciaram um espaço para o desdobramento de um padrão tripartite de negociação, envolvendo os atores interessados e autoridades governamentais na busca de acordos para implementar políticas liberalizantes. Na esfera local, os Conselhos Municipais nas áreas de desenvolvimento urbano, transporte, habitação, saneamento e meio ambiente, bem como os casos de orçamento participativo, ilustram experiências de *local governance*, cada vez mais difundidas (DINIZ, 1994; COELHO e DINIZ, 1995). Evidentemente, é ainda prematuro avaliar se tais experimentos serão ou não encorajados e que efeitos terão sobre os estilos de gestão pública.

## Notas

<sup>1</sup> Este texto recupera idéias desenvolvidas em outros artigos (DINIZ, 1995a, 1995b, 1995c), aprofundando-as e incorporando novas dimensões à análise.

<sup>2</sup> Em outro trabalho (DINIZ, 1995c) desenvolve esse argumento, também enfatizado por outros autores como BRESSER PERREIRA (1991 e 1993).

<sup>3</sup> Desenvolvo esse ponto de forma mais aprofundada em DINIZ, 1995a.

<sup>4</sup> Refiro-me aqui aos problemas de comportamento “free-rider” e “ dilemas do prisioneiro” (OLSON, 1965; TSEBELIS, 1990). Para uma análise das experiências latino-americanas de estabilização e ajuste, ver, entre outros, SMITH (1993).

## Bibliografia

BRESSER PEREIRA, L. C. (1991), “Uma Abordagem Pragmática para a Intervenção do Estado: O Caso Brasileiro”. *Dados*, vol. 34, n. 1.

\_\_\_\_\_. (1993), “Economic Reform and Cycles of State Intervention”. In WHITEHEAD, LAWRENCE (org.), *Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages*. *World Development*, vol. 21, n. 8.

\_\_\_\_\_. MARAVALL, J. M. E PRZEWORSKI, A. (1993), “Reformas Econômicas em Democracias Recentes: Uma Abordagem Social-Democrata”. *Dados*, vol. 36, n. 2.

COELHO, Magda Prates e DINIZ, Eli. (1995), “Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil”, IUPERJ, Rio de Janeiro, mimeo.

COHEN, Joshua e ROGERS, Joel. (1992), “Secondary Associations and Democratic Governance”. *Politics & Society*, vol.20, n. 4, dez. (Special Issue: Secondary Associations and Democracy).

DINIZ, Eli. (1991). “Empresariado e Projeto Neoliberal na América Latina: Uma Avaliação dos Anos 80”. *Dados*, vol.34, n. 3.

\_\_\_\_\_. (1993), “Neoliberalismo e Corporativismo: As Duas Faces do Capitalismo Industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7, outubro.

\_\_\_\_\_. (1994), “Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: As Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação”. *Dados*, vol. 37, n. 2.

\_\_\_\_\_. (1995a), “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. *Dados*, vol.38, n.3. A ser publicado em DINIZ, ELI e AZEVEDO, Sérgio de (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, Editora da UNB, no prelo.

- \_\_\_\_\_. (1995b), "Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: Em Busca de um Novo Paradigma". In GERSCHMAN, Sílvia e WERNECK VIANNA, Maria Lúcia (orgs.), *Democracia, Políticas Sociais e Globalização*, Rio de Janeiro, Fiocruz (no prelo).
- \_\_\_\_\_. (1995c), "Estado, Mercado e Projetos de Desenvolvimento: Retomando uma Antiga discussão". *Archè*, Ano IV, n.11.
- EVANS, Peter B. (1989), "Predatory, Developmental and other Apparatuses: Comparative Political Economy Perspective on the Third World State". *Sociological Forum*, vol.4, n.4.
- FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1994), "A Atividade Legislativa no Congresso Pós-Constituinte", in *Novos Estudos Cebrap*, n.38, março.
- \_\_\_\_\_. (1995), "Poderes Legislativos e o Poder do Congresso". *Monitor Público*, n.5, ano 2, março/ abril, maio, pp. 33-37.
- GRINDLE, Marilee S. e THOMAS, John. W. (1991), "Policymakers, Policy Choices and Policy Outcomes: Political Economy of Reform in Developing Countries". In PERKINS, D. e ROEMER, Michael (eds.), *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- HAGGARD, Stephen e KAUFMAN, Robert. (1993), "O Estado no Processo de Iniciação e de Consolidação de Reformas Orientadas para o Mercado". In SOLA, L. *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. São Paulo, Paz e Terra.
- LAMOUNIER, Bolivar (1991), *Depois da Transição, Democracia e Eleições no Governo Collor*. São Paulo, Edições Loyola.
- \_\_\_\_\_. (1992), "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990". In REIS VELLOSO, J. Paulo dos (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- MARTINS, Luciano. (1994), "Instabilidade Política e Governabilidade na Construção Democrática". In REIS VELLOSO, João Paulo dos (coord.) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1995), "O Poder de Propor: Ou, a Economia das Medidas Provisórias", a sair na *Revista de Administração Pública*, vol.29, n.4, out.-dez.
- O'DONNELL, Guillermo. (1991), "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, n.31, outubro, pp.25-40.
- \_\_\_\_\_. (1993), "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries". In WHITEHEAD, Lawrence (ed.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages, World Development*, special issue, New York, Pergamon Press.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Otra Institucionalización". *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos*, Año 3, n.5, invierno 1996.
- OLSON, Mancur. (1965), *The Logic of Collective Action*. New York, Schocken Books.
- REIS, Fábio Wanderley. (1993), "Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social". *Planejamento e Políticas Públicas*, n.9, junho, pp.145-168.
- \_\_\_\_\_. (1994), "Notas sobre a Reforma do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol.118, n.3, set./dez., pp.17-26.
- \_\_\_\_\_. (1995), "Governabilidade, Instituições e Partidos". *Novos Estudos Cebrap*, n.41, março, pp.40-59.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1985), "A Pós-'Revolução' Brasileira". In JAGUARIBE, Hélio et alii, *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, Editora José Olympio.
- \_\_\_\_\_. (1992), "Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro", in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, pp. 49-94.

- \_\_\_\_\_. (1996), "Exercício Findo - 1995: Avaliação do Primeiro Ano do Governo Fernando Henrique Cardoso", in "O Primeiro Ano do Governo de Fernando Henrique Cardoso". *Cadernos de Conjuntura*, n.53, IUPERJ.
- SILVA, Eduardo. (1993), "Capitalist Coalitions, the State and Neoliberal Economic Restructuring, Chile 1973-88", *World Politics*, n.45, julho.
- SMITH, William C. (1993), "Reestruturação Neoliberal e Cenários de Consolidação Democrática na América Latina". *Dados*, vol.36, n.2.
- TSEBELIS, George. (1990), *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, University of California Press.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

**Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**

Eli Diniz

O artigo pretende contribuir para o debate sobre a reforma do Estado associando este objetivo ao processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática. Propõe-se uma ruptura com o viés restritivo e reducionista das análises correntes através da adoção de uma perspectiva integrada, que enfatize o teor pluridimensional da questão da governabilidade sem perder de vista os fatores endógenos que concorrem para a crise do Estado, tais como a assimetria entre os poderes Executivo e Legislativo e o hiato entre o Estado e a sociedade. Segundo a autora, a maximização da eficácia da ação estatal passa pelo incremento da governabilidade - sobretudo por meio da mobilização de recursos políticos que viabilizem a implementação das metas governamentais - e pelo aumento da *governance*, entendida como a capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado. Afirma-se que o novo paradigma da reforma administrativa deve partir da redefinição do conceito de autonomia estatal e do modelo de gestão pública preexistentes.

**Gobernabilidad, *governance* (gubernación)\* y reforma del Estado: consideraciones acerca del nuevo paradigma**

Eli Diniz

El artículo pretende contribuir para el debate acerca de la reforma del Estado asociando este objetivo al proceso más amplio de fortalecimiento de las condiciones de gobernabilidad democrática. Se propone una ruptura a la visión restricta y reduccionista de los análisis corrientes frente a una perspectiva integral, haciendo énfasis a la pluridimensionalidad de la cuestión de la gobernabilidad sin llevar en cuenta los factores endógenos que concurren hacia la crisis del Estado, tales

\* En español, existe la palabra *gubernación* para el vocábulo inglés *governance*.

como la asimetría entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el hiato entre el Estado y la sociedad. Según la autora, el destaque dado a la eficacia de la acción estatal pasa por el incremento de la gobernabilidad - sobretodo por medio de la movilización de los recursos políticos que hagan viable la implementación de los retos gubernamentales - y por el aumento de la *governance* (gobernanación), entendida como la capacidad de mando, coordinación y realización de las acciones por parte del Estado. Se defiende que el nuevo paradigma de la reforma administrativa debe partir de la redefinición del concepto de autonomía estatal y del modelo de gestión pública preexistentes.

#### **Governability, governance and the State reform: some notes on the new paradigm**

*Eli Diniz*

The article aims at contributing to the debate on the reform of the State, and it relates this goal to a wider process of strengthening the democratic governability conditions. A break of the restrictive and reductionist biases of current is proposed, through the adoption of an integrated perspective, which emphasises the pluridimensional aspect of the governability issue, without losing sight of the endogenous factors that are contributory to the State crisis, such as the imbalance of size between the Executive and Legislative powers, and the gap between the State and society. According to the author, maximising the State action efficiency implies increasing governability — mainly by means of employing public assets to make governmental goals feasible — through the strengthening of governance, which is understood as the ability to command, co-ordinate and implement the State. The new paradigm of administrative reform must begin with the redefinition of the concept of state autonomy and of the pre-existing public management model.

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 47  
Volume 120  
Número 2  
Mai-Ago 1996

*A Revista do Serviço Público é uma publicação da ENAP — Escola Nacional de Administração Pública —, cujo objetivo é promover a reflexão sobre temas ligados 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.**