

---

# Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado?

---

SÉRGIO ABRANCHES

Uma reforma política que altere as regras eleitorais, estatize o financiamento de campanhas e obrigue a fidelidade partidária a partidos sem identidade programática por força de elementos histórico-estruturais de nosso sistema sóciopolítico evitaria crises como a que o Brasil vive hoje, e outras que já viveu no passado recente? Minha tese é que não. Quero argumentar que o Brasil precisa de uma reforma constitucional profunda, que redesenhe o Estado, enfrentando definitivamente a crise fiscal estrutural que o vem debilitando desde o final dos anos 70 do século passado, e reestruture o nosso federalismo, descentralizando poderes, competências e capacidades.

O governo central deve se tornar uma agência regulatória, estratégica, de defesa e diplomacia e de ações voltadas para o desenvolvimento menos heterogêneo do todo, buscando corrigir, de forma focalizada e eficiente, distorções histórico-estruturais que concentraram territorialmente riqueza, poder econômico, poder político e renda. A capacitação dos estados para formularem suas próprias políticas públicas e enfrentarem com autonomia financeira e política seus problemas locais é que dará consistência programática aos partidos e permitirá que a competição política seja substantiva, por poder de formular e implementar políticas públicas, e não instrumental, por poder de pressionar o governo central

para obter recursos e/ou ações. Reformas desse tipo poderiam alterar radicalmente a estrutura de incentivos que, hoje, estimula o clientelismo e a patronagem e abre caminho para a corrupção.

O Brasil vive, desde o início dos anos 90, uma circunstância marcada pela convergência de processos internos e externos de muita profundidade e longo alcance. O movimento interno de transformações atingiu seu ápice no momento mesmo em que acelerava a mudança em escala global. Essa convergência de processos estruturais combina dois planos distintos de mudança que, ao interagirem, têm um efeito acelerador um sobre o outro: o país, abalado por ampla, abrangente e acelerada mudança estrutural – demográfica, urbana, social, econômica e política – durante e após prolongada crise macroeconômica e do colapso do Estado, encontra a globalização e seus efeitos nos ambientes externo e interno.<sup>1</sup>

A crise macroeconômica surgiu nos desequilíbrios dos anos 70 e da crise da dívida, que se agravou imensamente na chamada Nova República, quando a “inflação latina crônica”<sup>2</sup> se tornou hiperinflação indexada, com impactos devastadores sobre a cultura empresarial e o comportamento fiscal dos governos, alimentando ineficiências e distorcendo comportamentos. Na sociedade, a hiperinflação indexada produziu comportamentos adaptativos de elevado poder corrosivo sobre a ética da convivência social.<sup>3</sup>

O colapso do Estado decorreu da combinação da crise fiscal, resultante do processo calamitoso de endividamento, na fase de abundância de petrodólares e juros baixos, surpreendida pelo choque dos juros internacionais. O resultado foi mais de uma década

---

1 Em textos anteriores explorei esses processos formadores do dilema da governabilidade no Brasil contemporâneo: (ABRANCHES, 1996a) e (ABRANCHES, 1996b).

2 Uso, apenas como referência geral, a classificação das inflações, anterior às hiperinflações pós-crise do petróleo, feita por Charles Maier, em (MAIER, 1979).

3 Desenvolvi esse tema, em artigo sobre a cultura da inflação: (ABRANCHES, 1993).

de despoupança pública e subinvestimento em todas as áreas de responsabilidade estatal: da educação e da saúde à infra-estrutura. A crise de governabilidade, agravada pela redemocratização, adicionou um elemento adicional de pressão sóciopolítica à crise fiscal, levando, efetivamente, ao colapso do Estado, que nunca chegou a ser total, mas imobilizou grande extensão do setor público federal, estadual e municipal. A abertura política, combinada à mudança estrutural referida acima, ampliou a agenda de demandas da sociedade, a quantidade de atores ativos na arena política e os mecanismos disponíveis de pressão. Ao mesmo tempo, a crise fiscal e a decadência gerencial do Estado reduziam drasticamente os meios para atender a essa demanda. Em parte, isso se acomodava com a febre inflacionária. A hiperinflação do final do governo Sarney foi a contrapartida proporcional dessa explosão de demandas, associada ao colapso fiscal.

A amplitude da brecha entre demandas e meios colocou essa febre em trajetória exponencial e a levou à fronteira da convulsão. A hiperindexação controlava a hiperinflação, tornando-a social e politicamente tolerável, mas a crise de governabilidade se agravava. Politicamente, ao mesmo tempo em que se aguçava o conflito distributivo e que a proliferação de mecanismos de indexação, formais e informais, mitigava e perpetuava a inflação, surgiam novos valores e se aprofundava a contradição entre as expectativas sobre o futuro e os anseios da maioria. As expectativas eram cada vez mais negativas, os desejos cada vez mais ambiciosos, dadas a repressão do consumo, a erosão das poupanças, a ausência de mecanismos de financiamento hipotecário para aquisição de moradia. A perda de horizonte alimentava o estoque já alentado de frustrações, produzindo uma generalizada *malaise* nacional, que comprometeu seriamente a auto-estima dos brasileiros, a legitimidade das elites governantes e a credibilidade das instituições.<sup>4</sup>

---

4 Processos fartamente documentados pelas pesquisas de opinião.

A baixa institucionalização da democracia em instalação revelou uma não menos grave crise de governança, de capacidade de governo, em dois sentidos: de controle decisório suficiente para assegurar transições efetivas de situações de anormalidade para situações de normalidade e de eficácia das políticas públicas. Os sucessivos fracassos das tentativas de estabilização do Plano Cruzado ao Plano Collor e a falência dos serviços públicos – sociais e econômicos – revelaram essa outra faceta da crise geral. Mais ainda, o fracasso das políticas públicas, supostamente destinadas a resolver o principal e mais grave desequilíbrio nacional, a inflação, produziu o efeito contrário: a hiperinflação e, com o retorno da indexação, após cada insucesso, a hiperinflação indexada.

Com o Plano Real, houve claros ganhos de governança e de direção dos mecanismos decisórios, sobretudo porque, com a âncora cambial e a abertura comercial, o controle governamental – tipo tabelamento de preços – foi substituído por mecanismos extragoverno, configurando uma situação de “quase mercado”. A quantidade de intervenção governamental necessária para manter a política cambial e assegurar a abertura comercial era menor do que a quantidade de intervenção associada a um plano como o Cruzado, com tabelamentos e tablitas, embora não fosse destituída de problemas e contradições, como se viu logo no início, com a crise do México e, posteriormente, com a desvalorização forçada de 1999. Uma vez controlada a hiperinflação, foi possível neutralizar os mecanismos da hiperindexação e o sistema de preços começou a se reconstituir. Com isto, os efeitos comportamentais negativos se atenuaram. O realismo dos custos atingiu as empresas e o “realismo fiscal” revelou a profundidade e extensão da crise fiscal do estado.

As reformas posteriores e, sobretudo, sua implementação, na qual se inclui a privatização, reduziram parcialmente o tamanho do Estado e a complexidade do setor público. Também limitaram o escopo da intervenção do Estado. Mas a privatização de setores onde operam monopólios naturais ou oligopólios muito concentrados criou novas complexidades e novos desafios de governança econô-

mica, públicos e privados. No setor público, o desafio de desenhar um subsistema regulatório organizacional e operacionalmente eficaz, está por se fazer. O desenho implantado pelo governo Fernando Henrique Cardoso tem falhas evidentes: mistura formulação de políticas e regulação entre as funções das agências, não contempla mecanismos adequados de contencioso e resolução de conflitos, centrou a ação das agências na observância de contratos que não têm a ver com o desempenho do setor, mas tão somente com condições negociais para viabilizar a privatização. Nos primeiros seis meses do governo Luís Inácio, a situação piorou. O governo re-politizou a função regulatória, alimentou conflitos de jurisdição entre as agências e os ministérios e buscou esvaziar as agências, ao invés de redesenhá-las. A sua proposta de marco regulatório formalizava essa tendência.

Ainda enfrentaremos problemas recorrentes de governabilidade e governança até que se complete a reforma do aparato estatal, destinada a compatibilizá-lo ao novo estágio de desenvolvimento a que chegamos. Não se iniciou, realmente, a dura etapa de reforma do Estado e enfrentamento definitivo da crise fiscal e gerencial que o levaram ao colapso. Ao contrário, em 1995 e 1996, período de estabilização acelerada, agravou-se o quadro fiscal, principalmente nos estados. Esse agravamento permitiu novo avanço, que culminou com os novos e mais rigorosos procedimentos de orçamentação, sobretudo na feitura e na implementação da “Lei de Diretrizes Orçamentárias”, a LDO, a ampliação da autonomia do Banco Central na fixação da taxa de juros, na privatização – especialmente dos principais bancos públicos estaduais – na institucionalização do Copom e na aprovação e crescente observância da “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Mas, aqui se verifica, novamente, a emergência de desequilíbrios resultantes da parcialidade das mudanças, que alteram apenas partes do sistema, enquanto outras permanecem sem grande mudança. Reduz-se o instrumental público que alimenta as práticas clientelistas típicas do estilo de governança que se reinstaurou com a

chamada “Nova República” e viabiliza o manejo de nosso complexo regime de governança, que é o *presidencialismo de coalizão*.<sup>5</sup> Mas, porque não se completou a reforma de modo a reestruturar o Estado, dotando-o de instrumentos menos numerosos, porém mais eficazes, requalificando sua força de trabalho e readequando seu padrão de remuneração, forma-se um crescente déficit de desempenho, que reintroduz incentivos ao clientelismo, à patronagem e à corrupção.

Essa crise fiscal estrutural do Estado, que torna insuficientes os meios para atender às necessidades essenciais de operação do serviço público e de atendimento das necessidades e expectativas da população, tem sérios e danosos desdobramentos políticos. Esse desequilíbrio fiscal de longo prazo tem raízes estruturais na conformação histórica do Estado brasileiro, a qual nunca chegou a ser totalmente atualizada, em nenhuma das reformas administrativas e do Estado, desde os anos 60. A política de coalizões no Brasil, nesse contexto, induz ao clientelismo e à patronagem. A coalizão é uma necessidade intrínseca de nosso sistema sócio-político, caracterizado por um grau de fragmentação partidária que tem se mostrado irreduzível por regras eleitorais ou legislação repressiva para criação de partidos ou formação de alianças eleitorais. Os desequilíbrios sociais e regionais que ainda temos no Brasil, associados às restrições fiscais de natureza estrutural, insuperáveis sem uma grande reforma do Estado, determinam um desequilíbrio insanável no curto prazo entre as demandas e necessidades da população e a capacidade de provisão do setor público. A junção entre a crise fiscal, esses desequilíbrios e a necessidade de coalizões leva à dominância do clientelismo e da patronagem no processo de formulação de políticas públicas no Brasil. Só quando se blinda um determinado setor,

---

5 Propus e desenvolvi esse conceito em “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, (ABRANCHES, 1988). Posteriormente, analisei suas relações com a questão central da governabilidade, em “Presidencialismo de coalizão, estabilidade política e governabilidade”, (ABRANCHES, 1989a) e “O dilema político-institucional brasileiro”, (ABRANCHES, 1989b).

como se fez com a política macroeconômica nos governos Itamar Franco (com Fernando Henrique Cardoso no comando da economia), Fernando Henrique Cardoso (com Pedro Malan no comando da economia) e Luiz Inácio da Silva (com Antônio Palocci no comando da economia) é possível isolá-lo do sistema de pressões que termina por tornar as políticas cativas de determinados interesses, nem sempre legítimos.

O formato das políticas públicas, quase sempre envolvendo a intermediação da burocracia governamental, somada às deficiências gerenciais do setor público, agrava esse quadro, porque reduz drasticamente sua produtividade e eficácia. Tudo isso gera um enorme volume de pressões sobre o sistema político-eleitoral que, na ausência de respostas mais estruturais, incentiva o clientelismo, a patronagem, a troca de serviços públicos, apresentados como favores pessoais do político ou de sua máquina partidária, por voto, criando um sistema de dependência. É nesse hiato de desempenho e produtividade que cresce, também, a corrupção.

A economia privada não consegue atender de forma suficiente a essas demandas, por três razões principais. Primeira, porque temos um viés institucional em nossa estrutura federativa que incentiva a concentração regional dos investimentos. Há uma clara pressão pela descentralização da própria economia, sobretudo após a sua abertura ao exterior, mas a estrutura institucional de incentivos permanece favorecendo a concentração. A descentralização acaba por se fazer de forma desordenada, e muitos agentes econômicos que se dirigem para fora do centro tendem a compensar a estrutura negativa de incentivos recorrendo à informalidade e à transgressão de regras, quando não da legalidade.

Segunda, porque o setor público, historicamente, absorve uma parcela considerável da poupança privada e individual, pela via dos impostos e da dívida pública, reduzindo a capacidade de crescimento da economia privada. A crise fiscal aumenta essa absorção de poupança privada e, ainda pior, esteriliza uma parcela considerável dela. Parte se perde no gasto ineficiente e parte é es-

terilizada, caindo a qualidade e a amplitude do atendimento às necessidades da população.

Terceira, porque a estrutura regulatória tem um viés anti-mercado. O elevado custo de oportunidade, o risco político e o risco regulatório são inibidores do investimento. A burocracia, a regulação e o descrédito da via privada, embutido nas instituições, reduzem o escopo e a propensão à oferta de soluções não estatais. Mais ainda, como se cria uma rede de impedimentos burocráticos, as soluções privadas, para se viabilizarem, acabam encontrando incentivos para entrar também na rede de patronagem e corrupção. A oferta político-burocrática de desimpedimentos termina por criar um incentivo ao baixo desempenho, à burla e à criação de “caça-níqueis”. Daí a proliferação de agências privadas de baixa qualidade, que reforçam o “descrédito institucional” pelas soluções privadas. Os que se recusam a entrar no sistema clientelista, pagam um preço elevado e consomem uma parte grande de seu tempo e recursos atendendo a crescentes exigências regulatórias. Ao optarem pela qualidade e pela legalidade são tratados “pelo regulamento” (*by the book*), que implica em grandes custos de oportunidade. Essas características da economia política brasileira têm muito mais poder de determinação da corrupção que as regras do sistema eleitoral. Uma reforma política, sem prévia reforma do Estado, pouco alteraria esse quadro.

O resultado geral é a perda sistêmica de desempenho. No Brasil, essa perda se traduz, imediatamente, em frustração com o governo e queda de popularidade e apoio do presidente. À medida que se enfraquece a popularidade do presidente, a luta política se torna mais acirrada. A pressão clientelista aumenta, tanto pelo lado da demanda – por parte da população desassistida – quanto pelo lado da oferta – por parte dos políticos, requisitando verbas e acesso aos instrumentos públicos de provisão para atender a seu eleitorado cativo. Não é só o governo que perde. Essa falência de desempenho leva, necessariamente, ao colapso dos serviços e da estrutura regulatória, como se vê na infra-estrutura de transportes do país e na área ambiental.



Esse déficit de desempenho, por causa da extensão no tempo e da profundidade da crise gerencial do Estado, tem, também, uma dimensão gerencial. O relaxamento legal e moral e a crise fiscal estrutural, incentivando o clientelismo, a patronagem e a corrupção, tornam impossível se ter quadros públicos de qualidade, na quantidade necessária e com o espírito de missão que se requer do funcionário público, principalmente daquele que exerce funções de Estado. A função pública é aviltada de todos os lados: pelo crescimento da informalidade e do “jeitinho”, que pune o funcionário correto e fortalece o venal. Pela falta de recursos, que deprime os salários, dilapida o patrimônio, impede a manutenção e a própria execução dos serviços. O apadrinhamento e o favor político impedem a ascensão por mérito, o reconhecimento do bom desempenho, a superioridade dos mais qualificados e sérios. Em consequência, o serviço deixa de ser uma missão e se transforma em um sacrifício. Essa crise gerencial do Estado é gravíssima e atinge sua capacidade operacional e a moral do funcionalismo.

Não bastasse a sobrecarga de demandas e as fontes estruturais de desequilíbrio dinâmico, o presidencialismo de coalizão tem suas próprias e pesadas exigências de gestão política, para não resvalar para a paralisia decisória e para a instabilidade político-institucional. A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo.

Nesse padrão de governança, o principal eixo de impacto das falhas de coordenação está na relação entre o Legislativo e o Executivo. Some-se uma agenda de país emergente, com desequilíbrio entre oferta e demanda de políticas públicas, uma federação extensa e assimétrica e a interferência dos governadores na relação entre o presidente e o Parlamento. Agregue-se a mudança, já mencionada, no modo de intervenção do Estado – com a privatização, a descentrali-

zação e a Lei de Responsabilidade Fiscal – em contradição com as demandas clientelistas da tradição do modelo e desconte-se desse ganho as perdas decorrentes da reentrada do clientelismo, incentivada pelos déficits de desempenho real. O resultado é uma crise latente de governança e forte pressão sobre a governabilidade.

Por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à Presidência um papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilidade da coalizão. O presidente precisa cultivar o apoio popular – o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas – para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para lhe dar direção e comando. Finalmente, e nem de longe menos importante, há que considerar que esse padrão se assenta em coalizões multipartidárias e, não raro, muito amplas, portanto heterogêneas e marcadas por contrariedades internas.

As coalizões multipartidárias são inevitáveis em um sistema político como o brasileiro, que expressa uma sociedade plural, além disso, com tradição de voto proporcional. O chefe de governo – seja presidente ou primeiro-ministro – tem que abandonar a visão de seu próprio partido e adotar uma lógica de ação voltada para a estabilidade e eficácia da aliança. Quando deixa de fazê-lo ou fracassa na tentativa, no parlamentarismo o governo cai; no presidencialismo de coalizão provoca uma crise de governança. A queda do governo no regime parlamentar pode se transformar em crise de governança, mas esta não é uma consequência direta do rompimento da aliança, como no presidencialismo de coalizão.

Com a popularidade em baixa e perdendo eficácia governamental, o presidente enfrenta a multiplicação das contrariedades no interior da coalizão e termina por se tornar parte dos conflitos e rivalidades, perdendo o controle do processo político. Aconteceu com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso entre 1999 e 2001. Está acontecendo agora com o presidente Lula, porém com

maior intensidade e gravidade. Essas contrariedades entre parceiros são usuais, quando vai se aproximando o período de definição das candidaturas presidenciais. O chefe de governo deve arbitrá-las e resolvê-las sem se envolver.

Se o presidente não consegue adotar uma atitude arbitral ou é parte do processo por estar postulando a reeleição, esse processo tende a desembocar, afinal, em uma crise de governança, gerando um ambiente propício à fragmentação da maioria, sem liderança, desarticulada e sem direção. Neste contexto de desgovernança, o processo político se torna errático e imprevisível. Parece que a política deixa de ter racionalidade. Mas a nenhuma ação falta, realmente, racionalidade. Ocorre que as decisões passam a se basear em objetivos específicos, que não levam em consideração a coalizão ou o interesse geral do governo. A lógica dos partidos e atores passa, então, a ser determinada pelas rivalidades faccionais e pelos interesses regionais. É a lógica descentralizada de partidos federais. Essa lógica da federação se impõe nos períodos pré-eleitorais, em todos os partidos que abrigam facções rivais nos estados, ou onde seu principal concorrente está na seção estadual de partido aliado no plano nacional. Só o presidente pode estabelecer a precedência do interesse dos comuns.

Se o presidente perder o poder de atração sobre os partidos que apóiam seu governo, em função da queda de popularidade ou de eficácia governamental, em um contexto de falhas de coordenação política, precipita-se o rompimento do pacto que cimentava a aliança governista. Esgota-se, praticamente, o que restava de recursos políticos para atrair aliados e fazer frente às tendências centrífugas do presidencialismo de coalizão.

A partir daí, predomina uma lógica fragmentária, agravando os problemas de coordenação e articulação política, por parte do presidente. A crise de governança se soma às bases estruturais precárias da governabilidade, para determinar mais um período de relativa inércia governamental.

Numa crise de governança, no presidencialismo de coalizão, é grande a dificuldade de trocar alianças, para redesenhar a base de

sustentação parlamentar. No parlamentarismo, a queda do gabinete, a dissolução do Parlamento e a convocação de eleições são meios para resolver essa dificuldade. No presidencialismo de coalizão, a reforma do gabinete é processo traumático e desestabilizador, dada a quase impossibilidade de equilibrar as demandas partidárias, faccionais e regionais em um ministério com número finito de postos. Principalmente, se há posições à margem da barganha política, como tem sido o caso da equipe econômica.

Há, em toda parte, limitações reais ao número de alianças viáveis a que o chefe do Executivo pode recorrer. A literatura contemporânea mostra que o conjunto possível de coalizões é reduzido por uma série de constrangimentos: resultados eleitorais, regras de funcionamento dos parlamentos, rivalidades locais, estaduais ou nacionais, ideologias ou posicionamentos programáticos, micropolítica interna dos partidos e dinâmica do relacionamento interpartidário.<sup>6</sup>

Por outro lado, a existência de facções partidárias que discordam da orientação geral requer uma grande coalizão, não apenas uma coalizão mínima, que reúna só o número necessário de cadeiras para assegurar a maioria, vista erradamente como a “coalizão natural”. A quase totalidade dos partidos, nas democracias européias, tem, como aqui, facções regionais ou formadas em torno de lideranças políticas fortes, opostas às estratégias políticas dos líderes nacionais de seus partidos. Alguns desses grupos têm preferência por aliados distintos para formar coalizões, daí decorrendo as dissidências e a necessidade de adicionar mais partidos à coalizão, para descontar um percentual de votos discordantes. Portanto, não é falha de nosso sistema sóciopolítico. É da natureza geral dos partidos reais aqui e alhures. Na Europa, a polarização de muitos sistemas partidários torna a maioria das coalizões teoricamente

---

6 Essa análise está desenvolvida, para o governo Fernando Henrique, em “A Crise é de Governança” (ABRANCHES, 2001).

possíveis politicamente inviáveis, como mostrou Klaus von Beyme (BEYME, 1985).

Sarney, Collor, Fernando Henrique (na metade final de seu segundo mandato) e Lula (na segunda metade de seu primeiro mandato) enfrentaram crises de governança de maior (Collor sofreu impeachment, a crise hoje enfrentada por Lula pode ameaçar o seu mandato também) ou menor gravidade. Essas crises de governança têm raízes sistêmicas mediatas e determinantes políticos imediatos. O problema é que, por causa das condições insuficientes de governabilidade, mantém-se sempre alto o risco de uma crise de governança, se ocorrem falhas importantes de coordenação política ou se a conjuntura leva a perdas acentuadas de eficácia governativa, ou as duas coisas juntas – como ocorreu nos casos de todos os presidentes eleitos pós-ditadura. A crise de governança, por sua vez, agrava os desequilíbrios que fragilizam as bases sistêmicas da governabilidade, restabelecendo uma dinâmica geral de risco.

Os problemas de governabilidade podem, portanto, se agravar, antes de começarem a ser resolvidos, passo a passo, porque a capacidade de perceber e demandar da sociedade se eleva, enquanto a capacidade de resposta do sistema político permanece limitada, seja no plano decisório e parlamentar, seja no plano fiscal e governamental.

A conseqüência mais imediata desse quadro afeta o ritmo das soluções desses graves problemas sistêmicos. A trajetória do Brasil é predominantemente positiva. Mas as soluções institucionais, seja no campo político, seja no campo governamental, bem como as respostas estruturais, serão graduais e lentas, e levarão muito tempo para se completarem. E esse fato aumenta dramaticamente a necessidade de continuidade e coerência na condução política desse processo. O mais provável é uma combinação de *breakthroughs* e *muddling throughs*, a maior parte do tempo: soluções incrementais, com momentos de ruptura com o passado, levando a saltos qualitativos, o que só é possível, sem retrocessos, se houver uma linha de continuidade na visão estratégica dos governos. Continuidade de

visão não implica continuísmo no poder, apenas que a rotatividade natural e democrática no poder não se dê entre visões antagônicas sobre os rumos que a sociedade brasileira deve seguir. Esta continuidade de visão permite diferenciação de prioridades, métodos e ênfases, mas certamente não de rumos ou sobre a configuração estrutural desejada para o sistema socioeconômico.

A dinâmica da sociedade brasileira contemporânea é, como disse, predominantemente positiva, embora ainda possa ser caracterizada por conceitos gerados a partir de concepções pessimistas da modernidade.<sup>7</sup> Mas já nos encontramos em um estágio marcado pela combinação positiva de mudança e crise. Na passagem de sociedade subdesenvolvida para sociedade de massas madura, na qual o país se encontra hoje, há um momento crítico, em que a sociedade de massas emergente assume os contornos de uma sociedade de risco (BECK, 1996). Em grande medida, o risco inerente à situação do Brasil contemporâneo está associado a um elevado grau de estresse sistêmico, que decorre da superposição dos estresses da mudança aos estresses da crise. Os dois se realimentam, produzindo um desequilíbrio dinâmico (e não um equilíbrio

---

7 Refiro-me ao fato de que as noções de crise de governabilidade e sociedade de risco se originam de concepções pessimistas dos efeitos do progresso sobre a trajetória da humanidade. Essas concepções têm como ponto de origem mais recente – e menos filosófico – o relatório do Clube de Roma, dos anos 80, que postulava limites ao crescimento do mundo, derivados de cenários populacionais, ambientais e industriais muito pessimistas. É verdade que esses cenários não se cumpriram inteiramente: houve nítida deterioração ambiental; a curva demográfica da humanidade, embora ainda muito alta nas periferias mais pobres, sofreu significativa e generalizada desaceleração; a estagnação tecnológica não se verificou, ao contrário, estamos em meio a uma revolução tecnológica; não houve a escassez de recursos naturais e estamos nos movendo aceleradamente para a substituição da maioria dos recursos não-renováveis. A crise de governabilidade, que surgiu como um corolário, que resultaria dos limites à capacidade de atendimento de demandas e conseqüente sobrecarga da agenda pública, de fato se verificou e ainda não foi debelada por todas as nações. Mas a resposta a ela foi diversa e, em muitos casos, muito vigorosa, mostrando caminhos possíveis para a superação da crise.

dinâmico, como ocorre nas sociedades com grau suficiente de auto-regulação). A diferença é que, no segundo caso, as conjunturas cíclicas separam dois momentos de relativo equilíbrio e, no primeiro, cada equilíbrio conjuntural, separa ciclos de desequilíbrio. Até que o país atinja uma taxa elevada de resolução de conflitos e solução de problemas – novos e velhos – por aproximações sucessivas, viverá situações de desequilíbrio. Nesse estado de transição, as soluções tendem a alimentar novos e imediatos desajustes, durante boa parte da travessia, embora eliminem problemas acumulados e, portanto, contribuam para o equilíbrio dinâmico geral futuro, para o qual já aponta a trajetória presente.

É o que se vê, por exemplo, com a estabilização, analisada acima, que produziu efeitos sociais muito benéficos, mas também levou a outros desajustes. Mas, como se trata de uma trajetória que já tem sinal positivo, esses desequilíbrios tendem a contribuir para um equilíbrio sistêmico e dinâmico, mais estável, no futuro distante, na medida em que dão respostas funcionais a problemas presentes, que atuavam como obstáculos intransponíveis no caminho da adaptação do sistema à nova ordem global, cujo pré-requisito era a superação da crise doméstica.

Há grandes dificuldades com o estoque de problemas, mas o fluxo já é positivo. Entretanto, dados os obstáculos políticos à mudança sistêmica integral, a remoção de certos obstáculos altera a dinâmica de subsistemas de forma contraditória e, por causa dessa contradição, o sistema se move para um novo patamar de desequilíbrio dinâmico, com novos desequilíbrios e novas crises a enfrentar nesse movimento de superação seletiva de obstáculos e problemas. A chave para obter uma situação de equilíbrio dinâmico, em longo prazo, na qual os desequilíbrios levam a um novo equilíbrio, é a continuidade das mudanças e a consistência na direção do movimento, na medida em que a lógica do desequilíbrio dinâmico é inversa a essa: cada avanço em direção ao equilíbrio leva a um novo desequilíbrio. Nessa longa transição, o mercado não é capaz de auto-regulação, nem naquelas áreas em que não existem

falhas que exijam regulação estatal. Mas o Estado não tem capacidade regulatória instalada, nem o governo condições de direcionar o processo, para evitar falhas graves de regulação. Mais um déficit operacional: quando o mercado falha, o Estado não é capaz de regulá-lo eficientemente, nem o governo de redirecioná-lo, pois não maneja incentivos ou desincentivos eficazes.

Como o Brasil se encontra ainda no estágio de sociedade de risco, a qual se caracteriza por desequilíbrios dinâmicos, porém em transição para a maturidade sócio-econômica, tem-se um sinal positivo dominante para sua trajetória futura. Os desequilíbrios dinâmicos tendem, no longo prazo, a uma ordem sistêmica caracterizada por um equilíbrio dinâmico sustentável.

Mas, no presente, esse sistema de transição está marcado pela existência de um elevado potencial sistêmico de crise de governabilidade, que implica em elevado grau de estresse sobre o regime de governança. Adicionalmente, a crise fiscal e gerencial do Estado debilita a capacidade de governança, fazendo com que o processo político também se configure como um sistema de risco, em estado de permanente desequilíbrio dinâmico.

A crise de governabilidade<sup>8</sup> se caracteriza por um desequilíbrio entre os requisitos de governança e a capacidade de governança ou, em outras palavras, entre o que se necessita do governo e a capacidade real de governo. Esse desequilíbrio permanente se expressa em necessidades mais agudas de legitimidade e credibilidade, pois o governante deve suprir o déficit material de governança, com um superávit de confiança, que é o lado simbólico da governança.<sup>9</sup> Não é diferente do que diziam, Gramsci, à esquerda, há setenta

---

8 Ver (KOOIMAN, 1993a).

9 Quando se reclamava, por exemplo, que Fernando Henrique tentava resolver os problemas “no gogó”, não se percebia que ele estava, precisamente, tentando compensar a incapacidade real do governo em dar soluções estruturais para os problemas com um pleito de confiança na capacidade futura de equilíbrio do sistema.



anos, e Lipset, à direita, há trinta.<sup>10</sup> Para dizer a mesma coisa sem recurso ao jargão técnico: o governo precisa gerar mais confiança, porque sua capacidade de desempenho é inferior ao que se espera e se necessita dele.

A governabilidade se refere ao ajustamento entre necessidades e capacidades, no nível sistêmico. A governança diz respeito à capacidade de resposta, direção e controle, no ajustamento entre demandas e meios para seu provimento, no nível operacional, da ação. O problema da governabilidade é estrutural, o problema da governança é de processo, de agenda e gestão.

Há um aparente paradoxo nas sociedades de risco, como é o Brasil atual: para vencer a crise de governabilidade, os governos precisam desenvolver certas e novas capacidades e reduzir certos recursos de governança usados no passado. Aí está a justificativa para reformas que reduzem alguns recursos estatais, como a privatização ou a desestatização e a desregulação e poderiam, em circunstâncias mais propícias, quebrar a espinha dorsal do clientelismo e do mandonismo regional. Essas reformas, porém, requerem um grau de governança ou comando sobre os instrumentos de governo que pode ser superior ao factível, dadas as condições operacionais da

---

10 Antonio Gramsci: “a reforma moral e intelectual precisa estar associada a um programa de reforma econômica; mais ainda, o programa de reforma econômica é, precisamente, a forma concreta pela qual toda reforma moral intelectual é apresentada. (...) Uma iniciativa política apropriada é sempre necessária para liberar as forças econômicas das amarras das políticas tradicionais.” (GRAMSCI, 1991)

Lipset: “A extensão na qual os sistemas políticos democráticos contemporâneos são legítimos depende em larga escala do modo pelo qual questões-chave que dividiram historicamente a sociedade foram resolvidas. (...) A estabilidade de qualquer democracia depende não só do desenvolvimento econômico, mas da efetividade e legitimidade de seu sistema político. (...) Efetividade significa desempenho real. (...) Legitimidade envolve a capacidade do sistema de engendrar e manter a convicção de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas para a sociedade. (...) A efetividade é primariamente instrumental e a legitimidade valorativa.” (LIPSET, 1960)

máquina pública e do sistema político. No presidencialismo de coalição, enquanto as forças poentes, que se valem desses recursos ultrapassados para se manterem no poder, fizerem parte da maioria, seu enfraquecimento reduz a capacidade de governança. Mas, enquanto permanecerem com algum poder de veto sobre as decisões, cuidarão de preservar a arquitetura institucional ultrapassada, mantendo-a em permanente descompasso com os resultados da acelerada mudança social. Para restaurar a governabilidade, é preciso, portanto, mudar a agenda de governo, para reduzir a pressão de demandas do estoque, cuja satisfação já não tem mais viabilidade no presente, dadas todas as mudanças que já ocorreram, e investir pesadamente no fluxo e na mudança real de condições para as novas gerações.

Além desses “filtros seletivos”, que depuram e alteram a agenda de governo, as soluções para a multiplicidade de problemas, velhos e emergentes, que permanecem na agenda da sociedade requerem a diversificação dos instrumentos de ação. A governança, do ponto de vista estratégico e dinâmico, se refere à criação e preservação de condições nas quais um espectro mais amplo e diferenciado de soluções se torna administrável. Só a diversidade pode acabar com a diversidade.<sup>11</sup> O problema da governança é instrumental, ele se refere à construção de capacitação para tornar disponíveis soluções diferenciadas para a multiplicidade de problemas simultâneos que a sociedade de risco enfrenta.

No caso do Brasil, esse processo de aproximações sucessivas é claro: a estabilização era um pressuposto de qualquer mínimo de governança; as reformas possíveis são mitigadas, mas adicionam maior instrumentalidade ao governo, sobretudo ao permitirem melhoria do quadro fiscal; a desregulação possibilita a captação de investimento privado – doméstico e externo – para superar os gargalos de infra-estrutura que, por sua vez, constituem obstáculo

---

11 Cf. (ASHBY, 1957) e (KOOIMAN, 1993b). Ver também (DUNSIRE 1993).

ao crescimento sustentado a taxas suficientes para fortalecer a governabilidade, reduzindo o hiato entre recursos e necessidades, aumentando uns e diminuindo as outras.<sup>12</sup>

O problema da governabilidade não se resolve a curto e médio prazo. Como ele se refere ao equilíbrio ou ajustamento, dinâmico e complexo, no âmbito sistêmico, entre necessidades e capacidades, requer soluções estruturais mais profundas. Pressupõe a superação de problemas, não apenas a administração dos problemas. Enquanto a sociedade viver em estado de desequilíbrio dinâmico, permanecerá em situação de crise latente de governabilidade, que precisa ser compensada por incrementos efetivos na capacidade de governança. Por ser latente, a crise de governabilidade admite graus crescentes de governança, exceto quando a crise se manifesta em sua forma aguda e aberta. A governabilidade plena, porém, só será alcançada quando os desequilíbrios dinâmicos convergirem, na sua maioria, para um estado geral de equilíbrio dinâmico. Nesse ponto, a pressão sobre o sistema de governabilidade se reduz e estabiliza. Viveremos, desta forma, muito tempo ainda em um sistema de pressão sobre a governabilidade e a governança. O governo e as relações Executivo/Legislativo permanecerão em estado de alta tensão, sob peso de excessivas demandas e expectativas, requerendo certa ousadia criativa e reformista, para ir diversificando os modos de atuação e as respostas aos problemas.

As regras políticas têm pouco a ver com esse estado geral de coisas. Mudá-las, sem uma reforma profunda do Estado e de suas relações com a sociedade, resultaria em mais frustração. A reforma

---

12 Algumas soluções continuam sendo tradicionais, outras têm que ser não-tradicionais, inovadoras. Trata-se, portanto, de combinar soluções estatais, públicas não-estatais e privadas. Por outro lado, trata-se de desregular (reduzir demandas por governança), re-regular (constituir novas formas de governança, menos onerosas e menos restritivas) e auto-regular (transferir as demandas de governança para os próprios agentes). Sobre a dialética desregulação/re-regulação, ver o meu texto “Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações” (ABRANCHES, 1994).

real de que o Brasil precisa é a da Federação, com descentralização e redução das pressões sobre o governo central, transferindo poder e capacidades aos estados. E do Estado, para superar sua crise fiscal estrutural. Dessa forma, seria possível alterar a estrutura de incentivos que alimenta a patronagem e o clientelismo e dar maior conteúdo programático-regional nas unidades da Federação, e estratégico-nacional, no âmbito do governo central.

## Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. A crise é de governança. *Conjuntura Política*, Associação Brasileira de Ciência Política / Depto. de Ciência Política – UFMG, n. 26, junho, 2001 (Disponível em: <http://cevep.ufmg.br/bacp/>.)

\_\_\_\_\_. Reforma regulatória: conceitos, experiências, recomendações. *Revista do Serviço Público*, Escola Nacional de Administração Pública, Ano 50, n. 2, p. 19-50, 1999.

\_\_\_\_\_. Governabilidade e sociedade de risco. Apresentado ao II Congresso Brasileiro de História Econômica, Mesa Redonda sobre Políticas Públicas e Reformas do Estado, Universidade Federal Fluminense, 14/10, 1996a.

\_\_\_\_\_. Crise e mudança: a agenda dividida. In: VEL-  
LOSO, J. P. dos Reis. (Coord.). *O Real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996b. (Trabalho apresentado ao VIII Fórum Nacional de Idéias para a Modernização do Brasil, Rio de Janeiro, maio de 1996.)

\_\_\_\_\_. A sociologia política da inflação. In: VIEIRA, José Ribas et al. (Orgs.). *Na corda bamba*. Doze estudos sobre a cultura da inflação. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 63-95, 1993.

\_\_\_\_\_. O dilema político-institucional brasileiro. Texto apresentado a Seminário Promovido pelo Senado Federal, Brasília, 1989a. (Republicação disponível em <http://www.riscopolitico.com.br>.)

\_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão, estabilidade política e governabilidade. Trabalho apresentado em Seminário do IUPERJ/ Fundação Friedrich Nauman, Rio de Janeiro, 1989b. (Republicação disponível em <http://www.riscopolitico.com.br>.)

- \_\_\_\_\_. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-32, 1988. (Republicação disponível em <http://www.riscopolitico.com.br>)
- ASHBY, R. W. *An introduction to cybernetics*. New York: John Wiley, 1957.
- BECK, Ulrich. Risk society and the provident state. In: LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw, WYNNE, Brian. (Eds.). *Risk, environment and Modernity*. London: Sage, p. 27-44, 1996.
- BEYME, Klaus von. *Political parties in Western democracies*. Aldershot: Gower, 1985.
- DUNSIRE, Andrew. Modes of governance. In: KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, p. 21-34, 1993.
- GRAMSCI, Antonio. O moderno príncipe. In: *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1991.
- KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, 1993a.
- \_\_\_\_\_. Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In: KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, p. 35-48, 1993b.
- LIPSET, Seymour M. *Political man: the social bases of politics*. Anchor Books, 1960.
- MAIER, Charles. The politics of inflation in the twentieth century. In: HIRSCH, Fred, GOLDTHORPE, John H. (Eds.). *The political economy of inflation*. Oxford: Martin Robertson, 1979.

## Resumo

*O artigo propõe um olhar mais profundo para as crises de governança e governabilidade que têm ocorrido no país, principalmente nos últimos vinte anos. Para o autor, é necessário ir além de uma reforma das regras de funcionamento das instituições políticas, e considerar a estrutura interna do Estado brasileiro – vista como inadequada para responder às crescentes demandas sociais – e sua relação com o contexto externo.*

*Nesse sentido, são apontadas soluções como a reestruturação do federalismo brasileiro, a descentralização de poderes e o redimensionamento de competências e capacidades do Estado brasileiro. Como resultado, o governo central deve se tornar uma agência regulatória, estratégica, de defesa e diplomacia e de ações voltadas para o desenvolvimento menos heterogêneo do todo, buscando corrigir, de forma focalizada e eficiente, distorções histórico-estruturais que concentraram territorialmente riqueza, poder econômico, poder político e renda.*