(Des)governo, (in)governabilidade ou (des)governança?*

Sheyla Luiz da Costa**

"É evidente que até o mais inofensivo dos objetos pode se tornar um perigo público se, para mencionar apenas um exemplo, cair em mãos criminosas: a simples faca de cortar cebolas empunhada pelo homem enlouquecido, o benevolente lápis entre os dedos do burocrata, a útil tomada na mão do psiquiatra que novamente está ministrando um choque elétrico a um paciente rebelde — bem como, gostaria de acrescentar, a poesia inofensiva na maleta do professor de alemão."
(Enzensberger)

Sumário: 1. Introdução. 2. Liberalização, globalização e institucionalização: a nova (des)ordem mundial; 3. Governança, governabilidade e governo: as palavras da ordem; 4. O caso brasileiro: a nova ordem nacional; 5. (In)conclusão.
Palavras-chave: governo; governabilidade; governança; liberalização; institucionalização; globalização.

Diferentes definições de governabilidade, governo e governança. Novo padrão institucional que garanta os contratos de mercado. Internacionalização do capital.

(Mis)government, (Mis)governability or (Mis)governance?

This paper tries to indicate the definitions of *government*, *governability*, and *governance*, to demonstrate the use of these concepts, mainly in the political environment, and by international agencies. It also intends to explain the need for reforming those States that did not insert themselves in a *new* world order determined by the economic globalization and neoliberal principles, in order to create an institutionality that should guarantee market contracts, thus facilitating the safe capital internationalization. Globalization, liberalization, and institutionalization are analyzed at the Brazilian level, under the perspective of such concepts.

1. Introdução

Há, nos dias atuais, uma preocupação de vários países com a inserção em uma *nova* ordem mundial, decantada como a única possibilidade de participar da modernidade e esquivar-se da miséria e exclusão que pairam sobre a humanidade.

* Artigo recebido em set. 1996 e aceito em jan. 1997. Trabalho final da disciplina sistema político brasileiro, ministrada pela profa. Sonia Fleury, do curso de mestrado em administração pública da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas.
** Mestranda em administração pública (EBAP/FGV).

Essa ordem supõe a liberalização, isto é, o mercado passa a direcionar não só a vida econômica como também a vida política e social dos diferentes países; a globalização, que podemos entender como a abertura das fronteiras nacionais ao capital internacional, com a conseqüente tentativa de universalização de valores culturais homogêneos; e a institucionalização, que seria o estabelecimento de regras e procedimentos universais a serem incorporados pelos países a fim de garantir os contratos econômicos e as leis do mercado.

Esses pressupostos da *nova* ordem vêm aparecendo não apenas nos discursos do quotidiano dos povos e nos meios acadêmicos, mas sobretudo no meio político, através das palavras-chave *governo*, *governabilidade* e *governança*, justificando a necessidade de reforma do Estado. Melhor diríamos, os países que não apresentem possibilidades de governo, governabilidade ou governança não têm condições de ingressar nessa nova ordem.

Há, entretanto, diferentes definições para o mesmo termo, como também diferentes termos com o mesmo significado — governo, governabilidade e governança vêm sendo diferentemente entendidos por teóricos, políticos e agências internacionais de cooperação financeira. Daí a necessidade de percorrermos suas idéias para, através do encontro de consensos e dissensos, entendermos melhor as exigências e pressões atuais por que vêm passando os diversos contextos nacionais.

Algumas idéias sobre liberalização, globalização e institucionalização, devido à importância já mencionada, serão aqui abordadas para que possamos melhor entender o tema. E examinaremos o caso brasileiro não só por nossa vivência, mas principalmente porque este país vem experimentando atualmente fortes pressões pela reforma do Estado, utilizando-se como uma das principais justificativas a questão da governança ou/e governabilidade ou/e governo.

Vale ressaltar que, devido à atualidade do tema, procuramos não nos restringir apenas à literatura acadêmica, usando também como fontes de pesquisa jornais, revistas e notícias recentes que tratam do assunto.

> *"(...) desde que descobri que vivemos em meio a uma continuidade alarmante, posto que infinita (que começou sem nós e terminará sem nossa presença), daí a nossa necessidade de inventar finitudes e de ordenar situações — inventar uma 'ordem' é fundamentalmente criar o finito no infinito dos significados — (...)."*
> (Roberto DaMatta)

2. Liberalização, globalização e institucionalização: a nova (des)ordem mundial

É idéia mundialmente aceita que, em face da desintegração da União Soviética e da situação econômica e política caótica dos Estados sucessores, "o sistema político internacional, que parecia estar orientado no sentido de um condomínio mais ou menos claro das duas grandes superpotências nucleares (...) subitamente

se vê diante de grandes incognitas quanto a sua evolução" (Guimarães, 1993:38). Há uma tentativa, entretanto, de constituir-se uma nova ordem mundial baseada na liberalização econômica e política, na globalização do mercado e no desenvolvimento de um aparato institucional similar em todos os países.

Segundo Huntington (1993), contudo, o conceito de comunidade mundial seria uma forma de legitimar globalmente as ações que promovem os interesses dos Estados Unidos e de outras potências ocidentais. Os interesses econômicos ocidentais, afirma, são defendidos e impostos a outras nações por intermédio do FMI e de outras instituições econômicas internacionais. "Quando o Conselho de Segurança da ONU ou o FMI tomam decisões que refletem os interesses ocidentais, elas são anunciadas ao mundo como resultado das aspirações de toda a comunidade mundial" (Huntington, 1993:144).

Sodré (1995) confirma esse parecer dizendo que, na verdade, a nova ordem é resultante dos países ricos: "dali saiu a nova ordem, segundo a qual o mercado regula tudo, dita regras de funcionamento da sociedade ao redor do mundo, um mundo providencialmente despolitizado", onde se pretende que os princípios de soberania nacional sejam abolidos. A vinculação entre modernidade e mercado é um dos argumentos daqueles que descartam a necessidade da política. Para esse teórico, "as sociedades precisam de política, e o mercado não resolverá problema nenhum".

Touraine (1996) mostra-nos, no entanto, a disposição quase unânime de banqueiros e empresários do mundo inteiro reunidos em Davos, na Suíça, de dar seu apoio ao que se chama na França de *pensamento único*, que repousa "sobre os princípios da informatização da sociedade; da globalização da economia, o que significa a impossibilidade de as empresas e os governos seguirem outra lógica que não a do mercado mundial; e da liberalização, propondo o mínimo de interferência do Estado nas decisões dos agentes econômicos".

Mas a promoção dos preceitos do liberalismo e da democracia como valores universais, bem como a supremacia militar e os interesses econômicos não são tão simples assim. Há uma reação à ocidentalização global, com o acirramento de questões étnicas e comerciais. Apesar da boa parte de cultura ocidental ter-se difundido pelo resto do mundo, "em suas bases, os conceitos do Ocidente diferem fundamentalmente dos que prevalecem em outras civilizações. As idéias ocidentais de individualismo, liberalismo, constitucionalismo, direitos humanos, igualdade, liberdade, governo pela lei, democracia, livre mercado, separação de Igreja e Estado têm, com freqüência, pouca repercussão nas culturas islâmica, confuciana, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa (...)" (Huntington, 1993:139-45).

Huntington (1993:135), diferentemente de Ferolla (1994:174), que acredita em uma polarização com base em aspectos econômicos entre os países dos hemisférios Norte e Sul, afirma que os principais conflitos ocorrerão entre nações e grupos de diferentes civilizações. Para ele, os valores culturais, como as concepções de Deus, cidadania, Estado e liberdade e autoridade, é que determinarão esses agrupamentos (Huntington, 1993:137).

Segundo ele, "o futuro será moldado em grande medida pelas interações de sete ou oito civilizações principais: ocidental, confuciana, japonesa, islâmica, hindu, eslava-ortodoxa, latino-americana e possivelmente a africana (...). Os confli-

tos mais significativos e sangrentos ocorrerão ao longo das fronteiras que separam essas culturas" (Huntington, 1993:137-8).

Ao aceitarmos essas premissas, fica fácil entendermos por que há um intenso movimento em defesa da participação dos países subdesenvolvidos na construção dessa ordem. Como diz Huntington (1993:145), "(...) seria claramente vantajoso para o Ocidente, a curto prazo, promover maior cooperação e união em sua própria civilização, em especial entre seus componentes europeus e americanos; incorporar ao Ocidente as sociedades da Europa Oriental e da América Latina cujas culturas se aproximam da ocidental (...)."

Vantagens que nem todos no Ocidente consideram proveitosas, haja vista as greves francesas do final de 1995, descritas como *ruídos na canção neoliberal* por Negri (1996a). Para ele, esses movimentos podem significar um esforço de rompimento com a *nova ordem mundial* ditada pelo liberalismo. Uma nova possibilidade no plano europeu pode estar surgindo, "isto é, um novo dispositivo, igualitário e sólido de aumento da produtividade, da redistribuição da riqueza e levando em conta a utilidade social, que possa ser proposto no plano continental".

Essa nova possibilidade, apropriadamente denominada ruído por Negri, ainda não se faz sentir intensa e amplamente. A queda do Muro de Berlim e o esfacelamento da União Soviética aparentemente vêm fortalecendo o liberalismo, que passou a se considerar a única forma factível de convivência econômica e social: "eles acharam que o mundo é deles, sem mais riscos, sem competição, sem interesses divergentes, sem conflitos, nada para atrapalhar" (Sodré, 1995).

Com o desaparecimento da ameaça comunista, o Estado de Bem-Estar, que surgira para se contrapor a ela, já não mais se justifica. Há uma tendência crescente a achar que a conta dos benefícios sociais está ficando cara demais e propõe-se uma sociedade que abandone os mais velhos, os mais pobres e os mais doentes. Apesar das cruzadas contra o Estado benfeitor em prol do liberalismo, entretanto, os resultados das políticas neoliberais não têm sido tão promissores como alguns querem acreditar, haja vista a Inglaterra, berço do neoliberalismo, que tem mostrado taxas medíocres de crescimento (*Veja*, 6-12-1995).

A despeito de considerarmos, como Touraine (1996), a importância e a possibilidade de uma saída para essa transição liberal, buscando escapar dela, não podemos negar que há uma pressão para estabelecer uma nova ordem, na qual globalização, liberalização e institucionalização são as palavras-chave que pretensamente vibram o golpe derradeiro sobre as utopias.

> *"A direita também tem seus românticos e um dos seus mitos é o da impessoalidade do mercado. A cupidez humana transformada em força econômica seria inocentada pelo seu benefício social, assim como o paraíso comunal no fim da história redimiria todos os crimes da esquerda. O livre jogo do mercado dos liberais seria o determinismo histórico dos marxistas com outras palavras, nada pessoal... A moral do egoísmo viria no fim, com o proveito geral."*
>
> (Luiz Fernando Veríssimo)

Liberalização

Há uma crise mundial de "desvalorização do simbólico no político e de uma suspeita generalizada em relação à função simbólica do poder na democracia, para o ordenamento das relações sociais" (Santuc, 1995:324). Tal crise reflete-se no Estado, que passa a ser considerado *inimigo,* ocasionando um renascimento da visão smithiana, pela qual o Estado *mínimo* e o mercado *livre* seriam os caminhos *naturais* para a conquista do bem-estar coletivo das nações e do mundo (Cavalcanti & Cavalcanti, 1994:49; Carnoy, 1988:61). O neoliberalismo surge então como um dos alicerces da nova ordem mundial.

Alguns liberais como Roberto Campos (1996), acreditando no mercado como lei natural e na razão como substituta do poder divino, afirmam ser o neoliberalismo nada mais do que um retorno à racionalidade e uma reação natural e esperada em função do inchaço do Estado assistencial.

Percebe-se, conseqüentemente, um retrocesso aos primórdios do liberalismo de Adam Smith, que, utilizando-se de um novo conceito de homem determinado não mais pelo poder divino mas por sua própria racionalidade, "introduz uma forte justificativa *econômica* para a procura incessante do interesse próprio, individual" (Hirschman in: Carnoy, 1988:36).

No liberalismo do século XVIII, o Estado que melhor serviria à humanidade era aquele que, agindo de acordo com o *bem comum*, desse conta de controlar as paixões humanas, respeitando os direitos individuais e garantindo o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil. Acreditavam seus teóricos que o mercado, no lugar da religião e da moral, por possuir uma força civilizadora, permitiria o controle das paixões humanas num contexto pacífico.

Adam Smith, inclusive, criticava o Estado intervencionista afirmando que a ordem e o bom governo seriam garantidos com o funcionamento livre e ilimitado do mercado. Afirmava ele que o *senso de dever* era imanente ao homem, assegurando, dessa forma, o *bem comum*. Para Smith, "a honestidade, o senso do dever, o amor pela nação e a solidariedade pelos concidadãos, que são essenciais para a reprodução social, seriam, portanto, parte inerente da maioria dos indivíduos numa sociedade competitiva e de livre empresa" (Carnoy, 1988:22-42).

A conotação política das escolhas individuais, salientada pelos teóricos clássicos dos séculos XVII e XVIII, é relegada pelos liberais do século XIX, que acentuam o interesse econômico. Diferentemente de Rousseau, que acreditava ser fatal ao *bem comum* o excesso de riqueza ou de pobreza (Carnoy, 1988:34), Bentham e James Mill, que elaboraram seus modelos em 1820, consideravam que a desigualdade era inevitável, mas justificada em face de seu alto nível de produtividade material (Macpherson, 1978:48).

Para eles, a democracia não era mais "um instrumento de controle dos excessos econômicos visualizados por Rousseau", e sim uma condição "necessária somente para limitar os excessos inatos dos funcionários governamentais, dando aos

cidadãos o poder para mudar tais funcionários através da vontade geral" (Carnoy, 1988:47).

Em fins do século XIX começou a ganhar terreno a idéia de que não era suficiente a democracia política, e que era necessário uma democracia econômica, não mais permitindo que os operários ficassem à mercê de um sistema industrial baseado numa concorrência implacável. Democracia vista não mais como sinônimo do antigo conceito liberal de igualdade perante a lei, o qual, como observava ironicamente Anatole France, garantia ao pobre como ao rico igual direito de dormir debaixo das pontes e mendigar o seu pão (Burns, 1967:747-48).

O século XX, entretanto, retoma os pressupostos utilitaristas dos antigos liberais através do pluralismo, modelo que Macpherson (1978:82-4) afirma ser esvaziado do conteúdo moral que os clássicos e alguns liberais tinham inserido na idéia de democracia e de Estado.

No pluralismo, a democracia passa a representar simplesmente um mecanismo de mercado: os eleitores são os consumidores e os políticos, os empresários. Para seus teóricos, que se dizem realistas, na medida em que temos um homem de mercado e uma sociedade de mercado, eles devem operar segundo a receita do modelo (Macpherson, 1978:87).

Os pluralistas defendem que o Estado é neutro, apenas um servidor da cidadania, o que é refutado por Schumpeter (Carnoy, 1988), que diz ser o Estado autônomo quando as elites tomam as decisões, mas não neutro porque ele representa as escolhas desse estrato da sociedade. Para Schumpeter, a crença de que os cidadãos decidem sobre os problemas é ilusória. O consumidor e o eleitor não são soberanos, "o provedor (articulador político) influencia a função de preferência do consumidor numa dimensão tal que é impossível falar de uma curva de demanda do eleitor independente" (Carnoy, 1988:55). Conforme Macpherson, a soberania do cidadão consumidor é apenas "uma expressão plena de belas palavras" (1978:89).

Apesar da crença otimista de Singer (1988:92-4) de que o sufrágio universal possibilitou o acesso ao poder por parte da classe sem propriedade, constatamos que, na realidade, a conjunção harmônica entre poder econômico e poder político nos primórdios do liberalismo não foi quebrada. Na verdade, o Estado, que na interação de democracia e capitalismo parecia ter assumido o papel de redistribuidor de renda e árbitro dos conflitos distributivos, afigura-se nos dias atuais apenas como garantidor do mercado.

Os defensores do mito do mercado tentam associar liberalismo econômico e liberalismo político, no intuito de nos levar a acreditar que mercado livre significa liberdade, mesmo que a história da humanidade nos venha mostrando a existência de terríveis regimes ditatoriais que convivem com economias de mercado. Liberalismo econômico, portanto, não é premissa de liberdades (Cavalcanti & Cavalcanti, 1994:43).

Mesmo Bresser Pereira (1996), cuja "reação pessoal à onda neoconservadora foi sempre crítica, embora respeitosa", considera o neoliberalismo uma forma radical e utópica do liberalismo econômico clássico. Para ele, mesmo considerando

o mercado "um mecanismo maravilhoso" que deve orientar todas as reformas econômicas, "o neoliberalismo seria um novo conservadorismo, moderno, intelectualmente sofisticado e pessimista com relação ao gênero humano". Não concorda ele, também, com a proposta de *Estado mínimo*: "Em todo sistema econômico, não há apenas um, mas sim dois princípios ou mecanismos de coordenação: o mercado e o Estado. Os sistemas bem-sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia".

Esse movimento atual em direção a uma liberalização mundial irrestrita parece não enxergar os graves desequilíbrios macroeconômicos e os sintomas de profunda crise social que poderiam ser considerados prova do fracasso das políticas neoliberais em promover o crescimento e a eqüidade em países como os Estados Unidos, onde o liberalismo é marcante (Guimarães, 1993:35).

O secretário do Trabalho dos EUA, Robert Reich, prevê para um futuro não muito distante um cenário de acirrada procura por empregos e muita incerteza (Gonçalves & Barelli, 1996). Ficaríamos, afinal, com a questão colocada por Gonçalves e Barelli (1996): "Que futuro estará sendo tecido por um sistema econômico que se globaliza, levando a todos os cantos do planeta os ideais do mercado, do Estado mínimo, do aumento da produtividade e da modernização tecnológica? Um mundo mais próximo da alegre fantasia futurista de *Os Jetsons* ou da barafunda cruel de *Blade runner*?".

> *"Numa economia globalizada, coisas que guiam as escolhas humanas, como interesses de grupos, paixões individuais, sacanagem ou escrúpulo, teriam ainda menos importância. Existiria apenas um imenso apetite de lucro, sem nacionalidade ou outras intenções, para ser aproveitado por um mundo sem fronteiras."*
> (Luiz Fernando Verissimo)

Globalização

Os *teóricos* que defendem a globalização baseiam seus argumentos em dois preceitos: a inexorabilidade do movimento e seu aspecto benéfico para a humanidade, apesar da evidência e irrefutabilidade da regionalização e da formação de blocos (Guimarães, 1993:33). "Queiramos ou não, a globalização econômica é uma nova ordem internacional. Temos de admitir que a participação na economia global pode ser positiva, que o sistema internacional não é necessariamente hostil" (Cardoso, 1996).

Franco (1996) argumenta que essas afirmativas não passariam de retórica, substituindo, na verdade, a *ultrapassada teoria da dependência* pela *teoria da globalização*. Segundo ela, esse novo ideário objetiva "generalizar os movimentos sócio-econômicos, apagar diferenças, esmaecer o domínio em escala mundial, eclipsar a superioridade efetiva do poder, projetar a ilusão de prestígio".

A idéia que vem sendo apresentada para justificar a globalização é que "os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, deveriam participar dos esforços de eliminação dos obstáculos aos movimentos internacionais de bens, de capitais e de tecnologia, de tal forma que o livre jogo das forças de mercado viesse a permitir uma alocação ótima de recursos, em nível global, mundial" (Guimarães, 1993:32). Donde inferem, inclusive os seus defensores, que os países que não acompanharem esse movimento estarão fadados à exclusão, à marginalização e à miséria.

Todavia são os países em desenvolvimento que, em virtude de sua dependência econômica do FMI e do Banco Mundial, se vêem pressionados "a *internalizar* o receituário de políticas econômicas proposto por organismos, governos e bancos credores como sendo o ideal para promover a reforma de suas economias e sociedades" (Guimarães, 1993:34).

Touraine (1996) nos faz lembrar que o que se chama hoje globalização é o imperialismo de um século atrás. A globalização, segundo Petás (1995:15), nada mais seria do que uma projeção pretensamente neutra da política econômica do neoliberalismo, que teria receptividade na América Latina em virtude da dissociação dos capitais latino-americanos em relação aos Estados nacionais e sua conseqüente associação aos projetos das multinacionais e dos bancos nos Estados Unidos.

É importante alertarmos, como o faz Singer (1996), que a globalização não começou nos últimos anos. Desde a segunda metade do século passado os governos nacionais vêm deixando de dedicar-se à competitividade em escala global, permitindo que as empresas globais o fizessem. Nos primeiros 25 anos do pós-guerra, esse movimento intensificou-se ainda mais com regras impostas pelos governos nacionais. Com a absorção das empresas nacionais pelas empresas globais, entretanto, houve um processo cumulativo de concentração de poder econômico, esvaziando o papel de controle e definição do Estado.

A globalização econômica, conseqüentemente, mudou o papel do Estado. Agora é o capital internacionalizado que determina os países aptos a receber seus investimentos, reduzindo assim as escolhas nacionais: "A globalização torna os governos nacionais crescentemente dependentes de tais *mercados*, e mesmo que tenham sido eleitos para realizar uma política econômica não-ortodoxa, não teriam condições objetivas de cumprir seus compromissos com o eleitorado. O que apresenta interessantes implicações (ou deveríamos dizer desafios) para a democracia (...)" (Singer, 1996).

Fernando Henrique Cardoso (1996) ressalta, ademais, a necessidade de que a ação governamental seja agora dirigida quase exclusivamente para permitir às economias nacionais desenvolver e sustentar condições estruturais de competitividade em escala global. Afirmação questionada por Singer (1996) quanto à coincidência de tal *competitividade* com os interesses e anseios da população de cada país e considerada por Fiori (1995b) como a necessidade dos *mercados emergen-*

tes de manter uma boa imagem internacional como *bons guardiões* do dinheiro do investidor estrangeiro.

Podemos, conseqüentemente, concordar com Fiori (1995b), Heraclio Salles (1995) e Galbraith (Salles. 1995), para quem, nesse mundo globalizado, o papel dos presidentes nacionais tornou-se figurativo. Desde o fim da *guerra-fria*, "a eleição presidencial caiu ao nível de simples contrato entre o empresariado norte-americano e indivíduos que aceitam submeter os interesses de seu país à estratégia do progresso e do domínio alheios" (Salles, 1995). A globalização "transformou os presidentes num tipo de caixeiro-viajante, que passeia pelo mundo com seu sorriso otimista para vender credibilidade" (Fiori, 1995b). Os defensores da indiscutibilidade desse movimento, totalizante, na verdade, quando insistem na supressão da alternância de poder, por temerem a descontinuidade das reformas de Estado que apregoam, consentem na inutilidade dos governantes. A supressão da idéia de um sistema político partidário competitivo, através da proclamação da necessidade de consenso, ocasiona um "estado de melancolia democrática" (Fiori, 1995b).

Um novo consenso global sobre as questões mais fundamentais da vida política foi criado para permitir a sobrevivência e o crescimento das empresas mundiais. Para cumprir sua promessa de criar uma economia mundial racional e integrada, essas empresas tiveram que forjar um tipo de desenvolvimento social e econômico que atendesse às necessidades criadas do homem no século XX. Mas, como Barnet e Müller (s.d.:26), nos perguntamos: "O que é *liberdade*, *justiça* ou *necessidade* em um mundo no qual quatro bilhões debatem-se para obter alimentos, água e ar? O que *eficiência*, *crescimento* ou *racionalidade* significam neste mundo?"

Parece-nos que não significam muito quando percebemos que um dos únicos consensos alcançados foi quanto à necessidade de reduzir o número de trabalhadores para atender às necessidades da fase industrial atual. Diferentemente do passado, quando o rápido aumento da produtividade estaria associado a um declínio nas horas de trabalho, "nos anos recentes, a crescente competição pelo mercado e as tecnologias que poupam mão-de-obra resultaram em redução de quadros e em mais horas de trabalho para menos trabalhadores", como diz Juliet Schor (Rossi, 1996a), advertindo para a emergência do chamado desemprego estrutural.

Conforme dados apresentados no recém-encerrado Fórum Econômico Mundial de Davos (Suíça) pela Federação Internacional de Empregados e Técnicos, há hoje no mundo o equivalente a 13 "brasis" sem emprego ou vivendo precariamente do subemprego. O número total de desempregados/subempregados chega atualmente a 800 milhões (Rossi, 1996b).

Segundo a tese central do economista Jeremy Rifkin (Lins da Silva, 1996), presidente da Fundação das Tendências Econômicas, grupo de estudos acadêmicos em Washington, mudanças políticas radicais devem ser logo adotadas mundialmente a fim de evitar as altíssimas taxas de desemprego previstas para os próximos 50 anos. Propõe ele, além da redução da jornada de trabalho, a superação da dicotomia entre os setores público e privado, através da ampliação das atividades de or-

ganizações não-governamentais, porque supõe que nem o Estado nem as empresas serão capazes de resolver a crise do trabalho (Lins da Silva, 1996).

Além do desemprego crescente e do conseqüente desequilíbrio social, a empresa global não parece estar conseguindo resolver outros problemas que ela própria tem criado. Por realizar a maioria das transações consigo mesma, "as funções políticas do mercado — restaurar o capital social, manter o equilíbrio social e preservar e expandir as possibilidades de liberdade humana — são invalidadas por suas próprias criaturas, ou empresas globais que transcendem mercados. O mercado como sistema eficaz de administração política e de distribuição praticamente desapareceu, mas o mito de sua existência impede ainda o planejamento público sério, e a mentalidade de mercado (...) é ainda a força propulsora por trás de mais acumulação e de desperdício insensato" (Barnet & Müller, s.d.:415).

A globalização, ademais, determina regras similares a serem seguidas por todos, o que poderá conduzir a uma crescente uniformidade do arcabouço institucional e do quadro regulatório em todos os países. Em nome da justiça, em relação às possíveis vantagens, argumenta Cardoso (1996), entre outros, de que as regras em uma produção globalizada devem ser, apesar das diferenças nacionais, as mais uniformes possíveis. Há que ressaltar, entretanto, que esse quadro institucional geralmente obedece às necessidades de empresas globais que dificilmente têm uma preocupação com o interesse público, conforme apontamos anteriormente.

A posição dicotômica ante a globalização — participar ou ficar de fora — assumida pela maioria dos governantes dos países *emergentes* para justificar a necessidade de participação no processo de globalização é por nós refutada com as palavras de Singer (1996): "a globalização resultante da contra-revolução liberal do último quarto de século não precisa ser irreversível. Se houver vontade política por parte de alguns governos, a globalização poderá ser reorientada, deixando de estar submetida à hegemonia do capital privado".

Como diz Ferolla (1994:176), com muita pertinência, "é precisamente neste momento de transição e reordenação mundial, marcado por uma crise geral do sistema financeiro, que as nações em desenvolvimento deverão formular ou optar por novas políticas em suas relações com o poder mundial, seu modo peculiar de participação no cenário internacional em todas as expressões do poder, procurando manter e reforçar a substancialidade e a essencialidade da autonomia nacional em oposição ao desgastado e inoperante princípio da *universalidade* abstrata".

Rorty (1996), filósofo norte-americano, considera que as atuais desigualdades nos padrões de vida mundial não são compatíveis com uma organização política genuinamente global e internalizada, o que talvez signifique que os mesmos países que sustentam a necessidade da globalização não abrem mão de seus privilégios a fim de alcançarmos um mundo com mais justiça e menos desigualdades.

Ele é categórico ao dizer que, apesar de termos sonhado com a possibilidade de uma comunidade cooperativa mundial, "agora, quando a tecnologia finalmente tornou factível a globalização integral, nenhum de nós é capaz de imaginar como uma tal federação poderia existir, como um governo mundial poderia ser de algum

modo democrático". Para esse filósofo, isso acontece porque existe apenas um *universalismo ralo* flutuando sobre códigos morais que, segundo Michael Walzer (Rorty, 1996), seriam sempre locais, restritos e *densos*. O que poderia explicar os progressos isolados e limitados de apenas alguns poucos países rumo à liberdade e à igualdade, valores solidamente preconizados pelo Iluminismo.

> *"Mas o que é 'doxa'? Um sistema ordenado de interpretação do mundo, uma* "historia rerum gestarum" *consolidada, uma lógica do passado que justifica o presente e pretende aprisionar o tempo futuro no seu sistema."*
> (Antonio Negri)

Institucionalização

A abordagem neo-institucionalista vem enfatizar a conexão entre o sistema institucional da sociedade e seu grau de desenvolvimento econômico, político e social. Seus teóricos consideram imprescindível compreender esse sistema para poder entender as sociedades e seus governos.

Os neo-institucionalistas, portanto, proclamam a necessidade de definir o que seriam as instituições e, logo, de distinguir entre estas e as organizações. Segundo Català (1995:8), as "organizações podem ser consideradas componentes da ordem social, jogadores no jogo. Instituições, ao contrário, são esta ordem social; instituições são as regras do jogo a ser jogado pelos indivíduos, e organizações (...) são entidades abstratas (...)", o que North chama de constrangimentos idealizados pelo homem com o propósito de criar ordem e reduzir incerteza nas trocas (Henriques, 1993:53).

As instituições são mais duradouras e arraigadas que as organizações. Inclusive, para Enzensberger, filósofo alemão, as instituições são tão poderosas que, a despeito de perderem sua meta original, têm a capacidade de continuar existindo: "Nem mesmo a consagração de que ela é supérflua é suficiente para convencê-la a entregar os pontos; ela preferiria se transformar além dos limites do reconhecível; ela não pouparia esforços ou truques e ficaria até de cabeça para baixo apenas para não sumir" (Enzensberger, 1988:27-30).

Os padrões de interação de uma instituição são normativos, mas não necessariamente estabelecidos por lei formal. Ao serem incorporados e praticados por seus agentes sociais, eles garantem que as trocas serão efetuadas sob regras conhecidas, aceitas e estáveis, o que torna as ações humanas supostamente livres de risco. A estrutura institucional é construída para permitir o diálogo entre os indivíduos, abolindo, "(...) enquanto expressão pública, o potencial caráter espontâneo e inusitado das escolhas individuais (...) apresenta-se como um mecanismo universal que concede ordem ao caos o qual resultaria da livre e indiscriminada manifestação pública das paixões" (Henriques, 1993:50-2).

Quando, nos séculos XVII e XVIII, a moral e a religião perderam a capacidade de controlar as paixões humanas e formulou-se um novo conceito de homem, o interesse econômico passou a prevalecer (Carnoy, 1988:22; Henriques, 1993:51; Marcuse, 1983). Os contratos monetários, conseqüentemente, passaram a nortear as relações, comportando-se, segundo Henriques, "como instituições que asseguram a possibilidade da interação social entre os diversos agentes" (Henriques, 1993:54).

Tais contratos adquirem maior representatividade na atual ordem mundial globalizada e liberalizada, sendo necessário adotar e cumprir regras econômicas e políticas universais. Cabe aos governos, segundo os neo-institucionalistas, entre eles North e Català (1995:20-2), institucionalizar essas regras, garantindo a propriedade e os direitos contratuais. É a democracia liberal, para eles, a estrutura institucional econômica e política mais adequada para atender a essa demanda.

A associação entre o grau de institucionalização e o grau de democratização de um país, determinando o seu desenvolvimento político, é aceita por diversos teóricos conceituados. Segundo O'Donnell (1988:47), a emergência de um rico tecido institucional é "o fio central que leva a uma democracia consolidada; sem ela, qualquer grau de democratização alcançado é precário e potencialmente exclusivo".

Santos (1993b:27-8) ressalta o processo de institucionalização ao utilizar o modelo dahlsiano, que estipula a existência de dois eixos fundamentais — *liberalização* e *participação* — para a compreensão da evolução política das sociedades. O primeiro eixo refere-se "ao grau de institucionalização já alcançado pelas regras da competição política e o acatamento de seus resultados", e o segundo, "à proporção da população a que tais direitos e liberdades são garantidos (...)". Para aquele autor, as democracias consolidadas e estáveis são aquelas que seguiram primeiro o eixo liberação, para posteriormente desenvolverem o eixo participação.

Importância que é compartilhada por Huntington (Martins, 1994:13), quando diferencia *desenvolvimento político* de *modernização*. O primeiro somente é alcançado quando o sistema político se institucionaliza, isto é, quando as "organizações e procedimentos políticos adquirem estabilidade por se revestirem de valores socialmente reconhecidos". Ao passo que *modernização* implicaria mobilização e participação, podendo inclusive causar disfunções no sistema político.

Martins (1994:15), referindo-se ao teórico anteriormente mencionado, aponta a existência de uma diferença substancial entre as democracias consolidadas e o que ele prefere chamar de sistemas políticos em fase de *construção democrática*. Para ele, "é justamente o grau maior ou menor de institucionalização de um sistema político (ou seja, da aceitação consensual dos procedimentos e das regras do jogo que ele institui) que o habilita a resolver com maior ou menor eficácia ou tensão os problemas decorrentes dos fenômenos da instabilidade e da governabilidade". Em conseqüência de seu desenvolvimento institucional, raramente, numa

democracia consolidada, as instabilidades conjunturais transformam-se em crise de governabilidade.

Esse autor, ademais, salienta que em face das instabilidades institucionais a história tem demonstrado que há uma tendência a produzirem-se rupturas institucionais que podem se traduzir em repressão e regressão políticas. Argumento que Fiori (1995a:62) considera uma estratégia de imposição da abordagem neoliberal, principalmente porque traz embutido a necessidade de consenso entre os diversos atores sociais.

O que constatamos é que o consenso que vem sendo apregoado seria quanto à democracia liberal e seus preceitos — a liberdade de mercado e a garantia da propriedade e dos contratos —, "não é um consenso limitado a discussões de democracia, mas inclui aspectos econômicos. Com isso, o alicerce de governos democráticos basear-se-á em instituições que definam uma economia de mercado" (Català, 1995:4).

Para Català, "as democracias legítimas na América Latina só serão possíveis se houver um consenso genuíno entre os diferentes atores sociais, centrado nas regras básicas de eficiência, eqüidade econômica e ordem política". Esse autor acredita que "nenhuma democracia é sustentável se os atores sociais, políticos e econômicos do país não estiverem convencidos que o que os une é muito mais importante do que aquilo que os separa: uma das principais condições para o consenso".

Fiori (1995a:58), em seu interessante artigo sobre governabilidade, aponta as diferentes táticas que o neoliberalismo vem utilizando para se legitimar. A seu ver, o enfoque neo-institucionalista seria uma delas. Esse autor alerta, inclusive, para outros tópicos empregados de forma por ele considerada intencionalmente vaga e que, na verdade, "parecem caracterizar efetivamente o núcleo duro da estratégia liberal-conservadora que vem se impondo a nossa sociedade, que seriam *reformas estruturais* e *governabilidade*".

Apesar das restrições, esse *novo* enfoque tem aspectos importantes, notadamente para a análise das dificuldades da América Latina, não apenas no tocante ao seu ingresso na nova ordem mundial, como é a preocupação de muitos políticos, mas principalmente no que se refere à resolução de problemas que impedem o acesso da maioria da população a um padrão de vida razoável.

> *"Uma das fontes do porto seguro é o trajeto doloroso que provoca o processo de emancipação, pois obriga a assumir a insegurança, o medo, a limitação, a partir do que se coloca a necessidade de construir caminho próprio, preferível a parasitar sobre rotas surradas e já desatualizadas."*
> (Demo, 1992)

3. Governança, governabilidade e governo: as palavras da ordem

As palavras governabilidade, governança e governo tiveram destaque no meio político e acadêmico dos últimos anos, principalmente pela necessidade de estabelecer critérios para a avaliação dos países que poderiam ingressar na nova ordem mundial. Há consenso, entre vários teóricos atuais, quanto à dificuldade em defini-las, e durante nossa pesquisa constatamos não apenas entendimentos diferentes para o mesmo termo, como também o mesmo conceito sendo denominado por mais de um termo. Indeterminação teórica que para Fiori (1995a:57) caracterizaria *categorias estratégicas* e não conceitos teóricos.

O termo governança é de uso recente e, segundo Català (1995:35), geralmente limitado a acadêmicos e autores de dicionários, tendo surgido, nos últimos cinco anos, nos debates promovidos pelas agências de cooperação sobre as reformas de governo no Terceiro Mundo. Já o termo governabilidade nunca existiu nos dicionários brasileiros e nos foi vertido pelos intelectuais por similaridade ao termo inglês *governability*, cuja tradução é "qualidade de ser governável" (*Novo Michaelis*, 1976:464). Segundo Fiori (1995a:59), o termo governabilidade passa a integrar o discurso nacional relacionado com a questão da *estabilidade política* e a *preservação da ordem*, como conseqüência teórica às idéias de Huntington que apontam a possibilidade de reversão e instabilidade democrática nas periferias capitalistas.

Martins (1995:80-3), cientista político brasileiro, chama essas diferentes idéias de "noções que têm sido utilizadas para caracterizarem condições — em geral quando atingem estado crítico — para o exercício do poder político". Ele distingue entre *crise de poder, crise de governabilidade* e *crise de governança*, mesmo considerando que podem se confundir em algumas situações.

Crise de poder acontece diante de situações de empate político ou de impasse social: quando a contradição de interesses que se expressam no âmbito interno das próprias classes ou grupos que integram a estrutura de poder se projeta sobre o sistema de governo, paralisando sua ação, ou quando demandas oriundas da sociedade adquirem forte expressão política, mas não podem ser atendidas pelo sistema de governo sem que se transforme a própria estrutura de poder.

Crise de governabilidade, para ele, caracteriza-se por um referencial eminentemente institucional, o que a diferencia de crise de poder, cujo referencial é imediatamente social. A questão da governabilidade se coloca quando o sistema de governo tende à inércia decisória: quando há bloqueio decisório no sistema de governo, resultante de uma incapacidade de governar criada pelas regras estabelecidas pelas próprias instituições políticas e que se manifesta através da má distribuição de prerrogativas entre os poderes que integram o sistema político; quando o aparelho administrativo revela-se incapaz de implementar e/ou fazer cumprir decisões de governo, em conseqüência do mau funcionamento ou recusa do aparelho burocrático administrativo; e "quando existe desproporção importante entre os recursos necessários e os recursos efetivamente disponíveis para satis-

fação de demandas sociais e/ou para resolução de problemas sistêmicos da sociedade" (Martins, 1995:83-4).

Martins ressalta que a crise de governabilidade acontece quando há exacerbação dessas três situações típico-ideais ou a concomitância delas e que, dependendo de sua intensidade e duração, pode se transformar em crise de poder.

Governança, a seu ver, é "uma noção de uso mais recente e muito mais escorregadia conceitualmente". Ele aponta a existência de duas vertentes principais no uso do termo. "A primeira refere-se a um sistema de regras ou normas de condutas individuais ou coletivas, cuja prática não depende de sanção institucional, ou seja, estão baseadas na introjeção de um consenso; nessa vertente, o termo tem sido em geral aplicado à conduta de nações, no contexto da discussão de uma nova e diferente ordem mundial em gestação". Na segunda vertente esse termo "qualifica o modo como é exercida a autoridade política, a sua práxis, por assim dizer, adquirindo uma conotação funcional e implicando (implícita ou explicitamente) julgamento de valor sobre o desempenho de governos" (Martins, 1995:84-6).

Diferencia esse teórico, com mais ênfase, governabilidade de governança ao dizer que a primeira se refere às *condições objetivas*, isto é, à arquitetura institucional (dispositivos constitucionais, forma e regime de governo, estrutura partidária, funcionalidade do aparelho burocrático etc.) que possibilita ou dificulta o exercício da autoridade política. Ao passo que a segunda "refere-se às *condições subjetivas*, isto é, à *performance* dos atores ou à capacidade por eles demonstrada quando do exercício da autoridade política de que estão investidos para governar" (Martins, 1995:86).

Já Kooiman (Catalá, 1995:36-7), utiliza os termos *governing* (governativo), *governance* (governança) e *governability* (governabilidade), que a seu ver fazem parte de uma nova teoria, ainda em elaboração, "destinada ao entendimento de formas modernas de mudanças sócio-político-econômicas". *Governing* é, para ele, "intervenção finalisticamente orientada de atores políticos ou sociais com a intenção de criar um padrão de interação mais ou menos previsível e estável em um sistema sócio-político que esteja o mais próximo quanto possível dos desejos e objetivos desses atores". *Governance* "é o *set* de regras de jogo ou padrões de uma sociedade que resultam das intervenções de todos os participantes". E *governability* é uma combinação dos dois termos anteriores: "qualidade total de um sistema sócio-político de governar-se em um contexto de amplos sistemas do qual faz parte".

Para mostrar a contribuição dessas definições ao entendimento do processo de reforma política, social e econômica da América Latina, Català procura relacioná-las com a teoria neo-institucionalista de Hayek e North: *governance* seria o que eles chamam de arranjo institucional, e *governing* coincide com a idéia de *mudando as instituições da sociedade*.

Esse enfoque neo-institucionalista influenciou agências internacionais de cooperação financeira, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as Nações Unidas (UNDP), que passaram a se preocupar com o

desenvolvimento institucional dos países *auxiliados* por eles, substituindo a abordagem anterior, que era basicamente organizacional, por uma abordagem institucional. Segundo Català (1995:40-69), está havendo uma preocupação maior com o aspecto da governança por parte dessas agências.

Mas Català mostra que, apesar da intenção de mudança no enfoque das agências internacionais, por causa de vícios do passado e restrições de suas diretrizes, esses organismos ainda não conseguiram, na prática, desenvolver verdadeiros projetos de desenvolvimento de estruturas institucionais. O que pode ser observado quando o Banco Mundial classifica governança como *boa* ou *má*.

Esse teórico salienta que "desenvolvimento institucional sustentável — governança — não será possível sem uma renegociação fundamental de comprometimento com um novo padrão de interação entre Estado e sociedade civil". Preocupação que aparece nos diferentes projetos do UNDP: "Os projetos de desenvolvimento do UNDP (...) mostram um esforço consciente ao contratar os *anfitriões*, e seus empregados são geralmente altamente sensíveis aos constrangimentos culturais dos países *hospedeiros*".

Wanderley Reis (1994:194-6) observa que, no Brasil, o termo *governance*, cujo equivalente em português seria governança, é tratado *distorcidamente* como governabilidade, muitas vezes significando o mesmo que democracia, estabilidade política ou, ainda, liberalismo econômico. Por ter sido ressuscitado a reboque de duas grandes questões da agenda política nacional, a reforma constitucional e a reforma econômica, tem-se dado ênfase "às instituições políticas, no sentido da relação intrínseca estabelecida entre governabilidade e a qualidade institucional do sistema e o Estado. De acordo com esse uso, governabilidade se referiria às possibilidades operacionais do legado institucional existente. Uma vez diagnosticada uma crise de governabilidade, impõe-se, portanto, a alteração desse legado institucional".

Governança, diferentemente de governabilidade, diz Reis (1994:198), "se refere à capacidade de governo do próprio Estado, ao exercício dinâmico do ato de governar, e não às características de suas instituições". Reis não nega, aqui, a limitação da estrutura institucional à governança, mas salienta que ela emerge distintamente dessa estrutura. Governança implica, para ele, capacidade de coordenação, de liderança, de implementação e de produzir credibilidade, que conseqüentemente implicaria capacidade política, "referindo-se diretamente ao modo de operação do Estado em relação à sociedade". Vale notar que sua definição de governança difere daquela dos neo-institucionalistas.

No Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro (1995:4), elaborado sob a responsabilidade de Bresser Pereira, parece-nos que seus organizadores concordam com a definição de Reis para governança. Pretendem eles, com esse Plano, reforçar a governança, definida no documento como a capacidade de governo do Estado. Constatamos, entretanto, que quando traçam as estratégias, diferentemente de Reis (1995), governança abrange a questão institucional: "será necessária uma mudança em três planos: no plano institucional-legal, através da reforma da

Constituição e das leis do país; no plano cultural, através da internalização de uma nova visão do que seja a administração pública; e no plano da gestão, onde afinal se concretiza a reforma".

Nesse Plano, governabilidade poderia ser comparada à *crise de poder* de Martins (1995:80-3): "O governo brasileiro, no âmbito dos Três Poderes, não carece de *governabilidade*, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa" (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995:4). E governança poderia aqui ser comparada à definição de governabilidade daquele teórico.

Frischtak (1994:162-3), entretanto, mostra-nos que o termo governabilidade, ao invés de ser um atributo daquilo que se governa, ou seja, a sociedade, vem sendo usado como sinônimo da capacidade estatal de governar, pretendendo indicar uma característica da máquina do Estado. Dessa forma, usualmente procura-se resolver os problemas de governabilidade através do ajuste da máquina do Estado. "Há, contudo, a sociedade -- e há a *política*. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, de garantir também a operação *democrática* do Estado".

A despeito da validade teórica de nossa incursão pelas variadas concepções dos diferentes termos, é importante que desvendemos a possibilidade do uso intencional desses conceitos. Santos (1993a:149-54) e Fiori (1995a:58-62) não falam nem de governança nem de governo, falam de governabilidade, que vem sendo utilizada, segundo eles, de forma intimidadora para justificar as proposições neoliberais de reforma do Estado. Para eles, esse conceito se firma nas idéias de Huntington sobre a ameaça de um retrocesso democrático na falta de estabilidade política.

Em nome da estabilidade, difunde-se a necessidade de um consenso político com uma receita já definida: "governo pró-liberalização, com maioria parlamentar disciplinada; desaparecimento de uma oposição que possa empreender ações *disruptivas* (...); e diminuição da freqüência de eleições, se possível, com a garantia de reeleição dos mesmos governantes" (Fiori, 1995a:62).

Não se pode negar que os países mais atingidos pela atual crise mundial são os que ainda não consolidaram suas democracias e que são necessárias mudanças profundas no Estado *assistencialista-controlador*, característico de muitos países latino-americanos. Concordamos com Santuc em que, ante a crise desse Estado, "o desenlace normal foi o sentimento de viver, ao mesmo tempo, uma crise de sistema, isto é, da institucionalidade nacional em suas dimensões econômicas, políticas e sócio-culturais, e uma crise de identidade, crise moral, a um tempo crise de legitimação e motivação, em razão da orfandade de uma *ordem significativa imposta à realidade*" (Santuc, 1995:323-4).

Não podemos, entretanto, concordar com o Banco Interamericano, que propõe "aproveitar-se da situação confusa das nações da América Latina, usando a frustração dos atores sociais, para construir um consenso em relação a uma agenda de reforma institucional, antes que a desordem se transforme em uma tempestade que teria conseqüências devastadoras nos avanços das regiões rumo à democracia e aos mercados abertos" (Català, 1995:56).

É importante, pois, nos reportarmos a Villela e Magalhães (1978:18-30), que, em 1978, época de grandes dificuldades políticas no Brasil, nos alertavam para a necessidade de promover, por processo democrático, a reforma da sociedade brasileira. Esses políticos em nenhum momento propunham ao Estado conduzir esse processo. Afirmavam que, por vivermos em uma moderna sociedade industrial cuja característica é a constante transformação, estamos submetidos a uma permanente situação de crise. Aceitar viver "asceticamente numa nação sem paixões, encarada a sociedade como mero ente econômico, sem qualquer indagação finalística, ou, se pelo contrário, a nossa ambição é mais ampla e complexa, e não se contente em eleger o PNB como medida final de felicidade coletiva", seria esta a questão.

> *"O sentimento de fracasso do 'estilo brasileiro' e, por conseqüência, da própria idéia de construção da nação, transformou-se num delírio pessimista, num pessimismo eufórico que chega às raias do autolinchamento público. Mas também num certo ceticismo oportunista — é que, ao consolidar a idéia de que o Brasil não tem mesmo jeito, estamos liberando suas elites predatórias a continuar o saque, pois não se conserva o que é ruim, não se constrói sobre o que não vale nada. (...) Inventamos como ideologia o niilismo chique."*
> (Cacá Diegues)

4. O caso brasileiro: a nova ordem nacional

Martins (1994:12-24) afirma que há "uma *crise latente* de governabilidade no país e ela tem sua origem na desproporção criada entre os recursos políticos disponíveis e os recursos de poder necessários à resolução dos problemas sistêmicos da sociedade". Tal crise foi alimentada no governo militar, que, através da contínua desorganização do sistema partidário, "dificultou a criação de condições para que ela pudesse ser enfrentada mais tarde com os instrumentos da democracia representativa".

Para esse teórico, a capacidade de intermediação político-partidária, condição indispensável à existência de uma democracia representativa, não foi incrementada, apesar "da modernização sócio-econômica e do acesso a condições políticas mais igualitárias que geraram ampla capacidade associativa na sociedade".

Diferentemente de Martins, Reis (1995:199) acredita que o cerne do impasse político nacional não estaria na crise de governabilidade institucional, e sim na crise de governança. Para ele, a incapacidade do Estado de exercer liderança impede a articulação de um projeto político e econômico mais geral, acentuando a já notória falta de credibilidade do Estado.

Um Brasil *embaraçado* entre a dificuldade de governabilidade e de governança é a visão de Abranches (1995:76). Com a agenda pública sobrecarregada de demandas insatisfeitas e em conflito (ingovernabilidade), a incapacidade de comando sobre as políticas públicas, com o conseqüente descrédito das instituições públicas (des-governança), será necessário, segundo Abranches, "encontrar atalhos que aumentem essa capacidade de comando sobre as políticas públicas e, ao mesmo tempo, reduzam as demandas ao Estado e ao governo".

Tal visão parece-nos compartilhada por Lamounier (1994:26-7), para quem as graves tensões econômicas, sociais e políticas acumuladas desde o início da década de 80, acrescidas da ineficácia governamental e do descrédito das instituições representativas, são uma ameaça à democracia brasileira. A governabilidade em declínio seria caracterizada pelo que ele chama de *paralisia hiperativa*, síndrome "causada por um sentimento generalizado de insegurança entre as elites do país a respeito de sua coesão e legitimidade e agravada por uma tendência equivocada a querer solucionar o problema sobrecarregando a agenda política" (Lamounier, 1994:33).

Aponta ele como causas imediatas dessa síndrome os dilemas decorrentes do caráter excessivamente prolongado da transição democrática brasileira (Lamounier, 1994:29-31), no que Fiori (1993:48) concorda quando fala do "esgotamento do regime autoritário para uma situação de ingovernabilidade crônica".

Durante essa transição, em virtude de impasses econômicos e políticos, os líderes civis foram gradativamente perdendo prestígio, antes mesmo de assumirem o governo, o que piorou o baixo conceito que os brasileiros já faziam do Legislativo. Campos (1990:39) diz que essa visão aumenta o sentimento de impotência e reduz o nível da demanda popular sobre o sistema, o que para Lamounier (1994:48-9) representa uma ameaça ao futuro democrático do Brasil.

Nunes e outros (1995:90-1) detectam em pronunciamentos recentes do atual presidente do Brasil "enunciados que sugerem a típica dramaticidade das democracias de desenvolvimento tardio". Para eles, com essas palavras o presidente mostra que existe uma crise de eficiência alocativa, na falta de uma crise de legitimidade eleitoral. Dessa forma, considerando-se as definições de Martins, viveríamos uma crise de governança e governabilidade sem uma crise de poder.

Apesar das tentativas, como anteriormente dissemos, de associar as *crises* brasileiras à possibilidade de uma regressão política, Lamounier (1994:52) vislumbra mudanças em nossa sociedade, como o desejo de preservar a democracia entre setores-chave da elite e médios; o desaparecimento da "segmentação rígida que evitava o debate público racional entre setores institucionais (notadamente entre civis e militares); o crescente sentimento subjetivo de cidadania — em con-

cordância com a efetiva ampliação na definição legal dos direitos de cidadania; o enorme aumento na oferta de informação política, o que implica um potencial significativo de participação política"; e a ausência de clivagens simbólicas rígidas", que demonstram o contrário.

A *ingovernabilidade* brasileira pode ser então explicada através da diferenciação feita por O'Donnell (1991:26) entre *democracias representativas*, que têm um aparato institucional consolidado, e *democracias delegativas*, que não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser *duradouras* — o caso do Brasil. Apesar de, na maioria dessas democracias, não se vislumbrarem possíveis ameaças de uma franca regressão autoritária, tampouco se vislumbram avanços rumo à representatividade institucionalizada, o que muitas vezes pode dar a impressão de uma ruptura política iminente.

Tal ausência de avanços é confirmada por Camargo (1995), que diz estar o Brasil travado no meio do caminho, sem clareza quanto às novas regras do jogo e com o governo federal em processo de descapitalização política, "tornando-se cada vez mais tênues os laços de legitimidade (e identidade) entre a autoridade central e o conjunto de cidadãos".

A crise no Terceiro Mundo será resolvida, segundo Bresser Pereira (1996), através da reconstrução do Estado, utilizando-se estratégias orientadas para o mercado. Apesar de ter o cuidado de dizer que as reformas devem considerar os interesses nacionais, salienta que as potencialidades do mercado na alocação de recursos e na coordenação da economia é que vêm sendo subestimadas e que, portanto, devem ser reavaliadas.

Além da necessidade de revalorizar o mercado, acredita ele que a superação da crise econômica e política, a seu ver iniciada em 1974, "dependerá, mais do que qualquer outra coisa, da formação de um novo pacto político, que dê legitimidade a um novo governo que dele resultar" (Bresser Pereira, 1994:273-4).

Pacto que vem sendo tentado, segundo O'Donnell (1988:48), desde a recente instalação do governo democrático no Brasil, sujeitando as estratégias dos atores democráticos e até mesmo a competição entre eles ao imperativo de não facilitar a regressão autoritária. "O fato é que, independentemente da gama de opções realmente existentes, a transição brasileira foi canalizada por meio de um acordo de praticamente *todos com todos* para não competir eleitoralmente como resolução dessa transição" (O'Donnell, 1988:56).

É interessante que, ao falar sobre o governo de Campos Sales, Iglésias (1993:207-8) aponte a conciliação como uma constante na política nacional. Segundo ele, "para a defesa de seus interesses, os grupos dominantes entram sempre em acordo, evitam rupturas e se compõem, de modo a se perpetuarem (...). Chega-se assim à forma ideal de conciliação, que é na verdade a conciliação dos estabelecidos no poder, um acordo baseado não em programas ou idéias, mas em continuísmo: uma transação, um negócio. Acordo feito pelas cúpulas, evidentemente excluía o povo. Era mesmo feito contra o povo, para mantê-lo submisso" (Iglésias, 1993:207-8).

Diante das palavras de Iglésias (1993), parece-nos preocupante essa necessidade exagerada de acordos e pactos. Como diz O'Donnell (1988:48), o exagero de *acordismo* pode levar à liquidação do elemento de competitividade, indispensável à democracia.

A análise de Demo (1992:57) sobre o consenso na produção científica soa-nos bastante adequada para o momento político brasileiro atual: "a existência de consenso é conseqüência apenas possível da superação de certos dissensos e que o possível consenso não se define pela inexistência de pontos de vista diversos e divergentes, mas pela renúncia crítica e autocrítica da absolutização de seu próprio. Exige, pois, tirocínio, acerbo, ancorado em qualidade formal e política", o que nos parece não ser o caso dos atores que se apresentam no cenário político brasileiro do momento.

Liberalização

O Brasil, segundo Fiori (1993:6), é o único país que no final dos anos 80 ainda conservava traços significativos do ideário desenvolvimentista, "ainda que este estivesse completamente paralisado pelo endividamento externo e pela falência econômica e política do Estado".

Para esse cientista político, o projeto desenvolvimentista brasileiro foi muito mais estatal do que nacional, "convivendo na maior parte do tempo com as mesmas regras políticas que seguiram bloqueando o desenvolvimento da cidadania" (Fiori, 1993:35). O pacto conservador que sustentou esse projeto durante tanto tempo não contou, conseqüentemente, com participação democrática em nenhuma de suas formas e jamais se preocupou com o desenvolvimento de uma estrutura institucional que permitisse a ampliação da cidadania política e social (Fiori, 1993:39).

É importante frisar que o empresariado brasileiro definiu sua identidade e seu perfil como ator político fora da arena parlamentar-partidária e adquiriu sua identidade coletiva antes de a ideologia liberal alcançar hegemonia (Diniz, 1993:101-2; Santos, 1993b:32-3). Como diz Santos, foi o Estado que, através da política social e trabalhista, incorporou os diferentes atores no cenário político, e não os partidos. Como conseqüência, Diniz aponta um empresariado com um estilo de ação tópica, calcado na defesa de seus interesses particulares e de curto prazo. Para ela, ainda não podemos falar da existência de um novo empresariado.

O Estado desenvolvimentista, ademais, não rompeu com as oligarquias então dominantes. Na verdade mostrou-se extremamente fraco e submisso ante suas exigências, não impondo o comprometimento dessas elites com a elaboração e o cumprimento de metas claras no plano de produtividade e competitividade, bem como com a proteção e qualificação de sua própria mão-de-obra (Fiori, 1993:41). Fragilidades que, segundo Fiori (1993:53), se mantiveram, impedindo que hoje a economia brasileira possa dar o salto da terceira Revolução Industrial.

Curiosamente, as mesmas elites empresariais e políticas que não só usufruíram como principalmente ajudaram a construir o Estado desenvolvimentista, com a crise mundial dos anos 80 passaram "a atacá-lo, propondo sua desmontagem e a volta a um desenvolvimento assentado nas virtudes de uma economia aberta e auto-regulada" (Fiori, 1993:5-6). Nunca o Estado brasileiro se submeteu a críticas tão pesadas e contundentes como atualmente. Vem sendo ele culpado por todas as mazelas do Brasil.

Não foi difícil, portanto, às nossas elites políticas e às principais lideranças empresariais aderirem, na década de 80, às teses incluídas no que "John Williamson chamou de *consenso de Washington*: um programa ortodoxo de estabilização monetária acompanhado de um pacote de reformas *estruturais* visando a desregulamentar a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional" (Fiori, 1993:51).

Diniz (1993:104-5) mostra-nos que, de acordo com o resultado de pesquisa realizada com empresários brasileiros, existe entre eles um consenso de que "o modelo nacionalista, estatista e autárquico do passado está superado; (...) o Estado deveria se restringir às funções sociais e de direcionamento geral da economia, evitando posições extremadas, seja em termos da onipresença do Estado ou de sua total retirada (...); não existe um projeto estruturado, quer da parte do empresariado, quer da parte do governo; (...) um projeto liberal existe pela negativa, já que a equipe governamental estaria sendo eficaz no desmantelamento da antiga ordem; (...) há o descompasso entre o discurso e a prática governamentais, na medida em que a proposta de recuperação no mercado estaria sendo implementada pela via de um alto grau de intervencionismo estatal; (...) faltam uma perspectiva de longo prazo e um projeto bem definido quanto ao conteúdo das propostas no desempenho governamental; e as políticas governamentais são executadas de forma autoritária.

Apesar da postura generalizada de apoio às diretrizes neoliberais, destacam a "insuficiência de mecanismos representativos necessários à implementação de um programa de reformas liberais dentro de um contexto democrático", bem como a dificuldade de articulação de pactos (Diniz, 1993:108-18).

Para Diniz (1993:119), "o alto grau de instabilidade das regras e a exacerbação da incerteza quanto ao resultado das políticas e aos rumos da mudança estimulam comportamentos maximizadores de curto prazo, nos quais a tônica passa a ser a prevalência, no conjunto, de ações movidas pelo cálculo individual". Segundo ela, as condições políticas e institucionais prevalecentes são particularmente desfavoráveis à existência de um quadro institucional estável que possibilite a superação dessa crise.

Importante é ressaltar que, a despeito de defenderem o emagrecimento do Estado, a privatização das empresas estatais, a liberação dos preços, a redução dos impostos, o afastamento do Estado mediador nas relações capital-trabalho e a abertura para o exterior, ainda sobrevivem, na percepção do próprio empresariado, "traços bastante visíveis do antigo padrão de relacionamento com o Estado e

das características do padrão de industrialização anterior" (Diniz, 1993:118). O que é salientado por Oliveira (1994:137) quando mostra a resistência do nosso empresariado a "aceitar a concorrência dos produtos estrangeiros no Brasil, o fim dos oligopólios e dos privilégios setoriais, o fim de sua capacidade de interferir nas decisões do Estado".

Podemos supor, portanto, que a atual pressão pela liberalização do Estado e da sociedade brasileiros assenta-se nas mesmas condições existentes quando da instalação do Estado desenvolvimentista: a presença de um Estado autoritário e privado, isto é, dominado quase absolutamente por minorias, e a "ausência de um sólido mundo privado, capaz de gerar, a partir dos indivíduos-cidadãos e das classes politicamente organizadas, algum sentido ético de interesse coletivo" (Fiori, 1993:40).

Essas elites, ademais, sob o pretexto de que a atual Constituição favoreceu um excesso de demandas que sobrecarregam o Estado, vêm propondo e executando reformas constitucionais que consagram "interesses minoritários, hegemonias transitórias, modismos políticos (...)" (Sodré, 1995), o que é um sério problema enfrentado por nós atualmente, com graves conseqüências para o futuro político brasileiro.

Globalização

Como já vimos, o processo de globalização, que supõe, segundo Ferolla (1994:176), a falsa tese da *universalização*, favorece, na verdade, a estratégia do poder mundial, em que os chamados países periféricos se tornam passíveis de controle e dominação. Alguns autores até denominam esse fenômeno *nova dependência*, pois não deixa de ser a "imposição internacional de doutrinas econômicas — monetarismo ortodoxo — e políticas — neoliberalismo".

Há, porém, entre teóricos, políticos e figuras representativas da sociedade brasileira, a crença de que a inserção plena do Brasil no mercado mundial, segundo suas regras *inquestionáveis*, é condição indispensável para a resolução dos problemas de nosso país. Abdenur, secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores em 1994, confirmou que a política externa brasileira perseguia o ideal da *universalização*, o que na época foi ratificado pelo então ministro (Souza, 1994).

Para Reis Velloso (1995:8-9), na visão da modernidade tríplice (econômica, social e política, simultaneamente) adotada pelo Fórum Nacional realizado em maio de 1995 e patrocinado, entre outros, pela Fundação Ford, BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o resíduo de instituições, legislação e idéias da década de 30 que até certo ponto ainda constituem obstáculos ao desenvolvimento brasileiro são desafios ao novo governo. Para ele, as recentes aprovações das reformas constitucionais no Congresso brasileiro refletem a "transição intelectual e ideológica" da sociedade brasileira "contra os radicalismos estatizantes e nacionalistas". Nacionalismo no processo de globalização é, como já vimos, uma das primeiras barreiras a ser quebrada.

Globalização, mercado de massas, democracia de massas, federalismo e qualificação em *software* são valores, segundo Abranches (1995:22-4), que devem ser inseridos em nosso modelo de Estado, sociedade e economia, em detrimento dos já ultrapassados Estado, proteção, qualificação em *hardware*, oligarquia, mercado de elites, centralismo. Para ele, já não se pode mais falar em modelo de crescimento liderado pelo Estado, este esgotou-se, cedendo lugar a um modelo liderado pelo mercado, mas um mercado globalizado.

Esse cientista político acredita que a globalização criará economias periféricas, e "o esforço do Brasil terá de ser o de não retornar à condição de nação periférica, na nova ordem (...). O desafio, agora, é passarmos de emergentes a plenamente integrados ao núcleo dinâmico do sistema global" (Abranches, 1995:27). Segundo ele, "ao mesmo tempo em que traz riscos a globalização cria oportunidades", e cabe agora ao Brasil aproveitá-las o máximo possível.

Em seus discursos no exterior, o presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1996), vem afirmando que a globalização é necessária e irrevogável, sendo suas conseqüências, mesmo aquelas mais negativas, inevitáveis. É categórico, como já dissemos anteriormente, ao assegurar que quem ficar de fora está fadado à miséria. São, na verdade, os mercados de capital que determinam os investimentos nacionais e, quando contrariados, retiram-se causando sérios danos ao sistema financeiro dos países, assume ele. Para lidar com os efeitos negativos da globalização, ou seja, a marginalização, a fome, a miséria e o desemprego, entre outros, sugere que a comunidade internacional, através dos governos e chefes de Estado, deve reintroduzir a ética da solidariedade, revitalizar os valores do humanismo e retomar os valores comunitários.

Moreira Leite (1996) traduz essas palavras como uma aceitação, do presidente, de que não é ele quem manda no Brasil. Um "*tribunal imaterial, porém influente*" é que ditaria as regras, submetendo nosso país à alta finança internacional. O que, segundo Lopes Filho (1996), "tem acarretado a dilapidação do patrimônio público e a desnacionalização da nossa economia". As sugestões para evitar os efeitos negativos da globalização feitas por Fernando Henrique Cardoso são, para Moreira Leite, "palavras, além de ocas e vãs, tenebrosas, já que o seu pressuposto, devidamente oculto, é uma visão excludente dos excluídos que afirma que a miséria e o padecimento dos humildes não têm solução na política".

Opinião compartilhada por Ferolla (1994:177-8), que assegura que "o desmonte dos Estados nacionais como agentes econômicos visam a transferência do excedente econômico para o setor privado internacionalizado, em detrimento dos investimentos públicos e atendimento à demanda social mínima". Propõe ele, então, uma estratégia alternativa através "da construção/reconstrução e fortalecimento de um sistema econômico nacional, que contemple prioritariamente o mercado interno e a maioria da população excluída do processo de produção e consumo".

O economista Mattoso, em entrevista a Cintra (1996), declara que a inserção do Brasil no processo de globalização vem se dando de forma passiva, e que sua

conseqüência é a crescente precarização das condições de trabalho, traduzida por ele como aumento do trabalho informal e do tempo de jornada e aumento do desemprego no país. Segundo ele, o *evangelho da competitividade*, pelo qual o binômio *abertura e desregulação* seria necessariamente benéfico, vem mostrando resultados bastante negativos, inclusive em países de tradição liberal. Mudanças, para Mattoso, já estariam ocorrendo, pois alguns organismos internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Unctad (órgão ligado à ONU), começam a questionar a eficiência do corolário neoliberal como um fim em si mesmo.

Institucionalização

Para Català (1995:6, 16), a América Latina é frágil na sua institucionalidade e por isso tem dificuldade de desenvolver governos democráticos sustentáveis. Considera ele que a garantia do direito de propriedade, a segurança do cumprimento dos contratos, "a eliminação de arbitrariedades e a implementação da *regra da lei*, a reforma do sistema judiciário, a erradicação da corrupção, a desclientização do serviço civil, o encorajamento à competição e *accountability* no setor público" são reformas de base institucional imprescindíveis para que a América Latina se aproxime de uma verdadeira democracia. North, inclusive, considera que a causa mais importante da *estagnação histórica e do subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo* seria a dificuldade de seus governos estabelecerem sanções dos contratos.

A existência dessa fragilidade institucional no Brasil é consenso entre vários teóricos atuais, como O'Donnell (1988; 1991), Lamounier (1994), Abranches (1995), Albuquerque (1995), Campos (1990), Santos (1993a; 1993b), Henriques (1993) e Martins (1994; 1995), entre outros, cujas idéias veremos a seguir.

Para O'Donnell (1988:63-86), o Brasil seria um mundo quase sem instituições nem representação, perpassado pelo poder emanado de relações de caráter pessoal entre atores muito desiguais. O desenvolvimento de um tecido institucional é, segundo ele, dificultado pela presença, ainda nos dias atuais, de um estilo oligárquico de fazer política, isto é, as elites políticas têm uma relação clientelista para baixo e fazem acordos entre elas.

Segundo ele, o estilo político brasileiro prima pela ausência da dimensão republicana, condição indispensável para a consolidação de qualquer democracia. Há, no Brasil, uma indistinção entre o que é público e o que é privado, e os governantes dificilmente se vêem como servidores da cidadania, não se preocupando em administrar os interesses públicos. Na verdade, nossos governantes consideram seus cargos um direito pessoal, caracterizando um estilo patrimonialista de governar.

Tal estilo impediria a instalação de um clima de *accountability* definida como: "Sujeição e conseqüente obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; bem como a obrigação do governante de prestar contas dos

seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão e, ultimamente, ratificá-la ou rechaçá-la (O'Donnell, 1988:65). Opinião compartilhada por Ana Campos, para quem a fraqueza do tecido institucional tem determinado uma relação de desrespeito do governo para com os cidadãos, que não contam com controles públicos sobre o Estado (Campos, 1990:38).

Já Lamounier (1994:38-40) ressalta que o modelo institucional herdado da década de 30, no qual há uma "perigosa combinação de procedimentos, práticas e símbolos plebiscitórios e consociativos", seria um dos maiores impedimentos a uma arquitetura institucional adequada. Plebiscitarismo aplica-se, segundo ele, "à legitimação da presidência e demais cargos executivos", e consociativismo designa "os poderosos incentivos à fragmentação que reina soberana nas esferas de representação partidária, legislativa e federativa". Segundo esse mecanismo, cabe ao presidente superar ou neutralizar os impasses resultantes dos vetos e contrapesos das outras esferas de poder. No Brasil, como há um excesso de consociativismo e de plebiscitarismo, ocorre um desequilíbrio de forças a favor dos símbolos e doutrinas plebiscitárias.

Para Lamounier (1994:40-4), o ambiente institucional, tanto no Brasil como nos outros países da América Latina, é excessivamente fraco e não consegue contrabalançar os riscos do plebiscitarismo. E o destaque dado às personalidades durante as campanhas eleitorais, por conseqüência, não é absorvido posteriormente como nas democracias avançadas, o que pode ser exemplificado pelo poder que o presidente do Brasil tem de editar medidas provisórias. Aqui poderíamos nos reportar a O'Donnell (1991:30), quando diz que "as democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: aquele que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir".

Nunes (1995:88), apesar de não discordar dessa chamada fragilidade institucional brasileira, acredita que o poder em nosso país foi transferido para instituições, afirmando, inclusive, que o Brasil vive hoje em um regime plenamente democrático. "Há um sistema partidário e eleitoral vigindo; os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem suas atribuições e competências, há governo nos três níveis da Federação, a sociedade civil é operante, cresceram os padrões de associativismo". Segundo ele, bem-estar é o que faltaria.

Já Albuquerque (1995:145-50) afirma que os maiores desafios e complexidades se situam no nível da institucionalização do Estado, que ainda não consegue estabelecer a ordem, segurança e estabilidade almejadas. A sociedade, para ele, entretanto, está mudando e, "em função de sua autonomia, fortalecimento e complexidade, vem reinstituindo o Estado, definindo a pauta de seus deveres e as normas de sua atuação".

Santos (1993b:79-100), cientista político brasileiro, discorda em relação ao fortalecimento da sociedade e assegura que a cidadania no Brasil está confinada a

regras demasiadas que impedem sua participação efetiva. Para ele, nosso país é na verdade caracterizado por um híbrido institucional que associa um excesso de regulação ao que ele chama de *hobbesianismo social pré-participatório e estatofóbico*, isto é, um descaso pelas instituições convencionais de garantia de segurança, proteção, previsibilidade e administração de justiça. É, para ele, "este híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio — um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico".

Acrescenta Santos que a participação política no Brasil não se traduz em estabilidade democrática, principalmente devido à má qualidade de suas instituições. "Quando as instituições políticas não são diferenciadas, eficientes e solidamente enraizadas, o excesso de participação tende a politizar todas as questões econômicas e sociais, transfigurando qualquer crise em crise institucional". Nem por isso, entretanto, o país é caótico ou ingovernável, afirma ele (Santos, 1993a:151-5).

Martins (1995:20-86) concorda com as idéias desse teórico tanto em relação à possibilidade de o Brasil ser governável, como também quanto aos efeitos negativos da ampliação das franquias democráticas sem a adequada articulação das instituições representativas, que, para ele, seriam os partidos políticos. Há um excesso de regras em alguns setores eficientes, determinando o seu *engessamento,* e falta de regras em outros, determinando seu baixo desempenho.

Essa instabilidade das regras, segundo Henriques (1993:58), evidencia a "fragilização das instituições como elementos geradores de ordem e redutores da incerteza". A ausência de "estabilidade nas regras formais e nas restrições informais" (...) produzem "no imaginário social uma descrença generalizada em seu poder regulador". Descrença que se manifestará em um sistema social *sui generis*: como as normas não são reconhecidas como justas e válidas para todos, o vazio é ocupado pelo relacionamento do favor e das ligações pessoais.

Segundo reportagem (Grinbaum, 1996:51) baseada em pesquisa feita pelo instituto de pesquisas Vox Populi, em outubro de 1995, com 2 mil pessoas em 25 estados, a identidade social do brasileiro poderia ser explicada pela conservação das relações paternalistas da época da escravidão. De acordo com os dados, em 1960, 31 milhões de pessoas moravam nas cidades e 39 milhões, no campo. Em 1991, as cidades tinham 111 milhões de habitantes, contra apenas 36 milhões no campo. Ou seja, em pouco tempo houve um acréscimo significativo de habitantes na área urbana, situação muito bem definida pelo repórter Grinbaum quando diz: "durante 460 anos o Brasil funcionou como um fazendão. Depois, de uma hora para outra, sem nenhum aviso prévio aos interessados, transformou-se em um dos maiores países industrializados do mundo em algumas poucas décadas". As relações estabelecidas pelo dono da terra, que se considerava dono de tudo que lá havia, inclusive a vida humana, portanto, não tiveram o tempo e as condições necessárias para modificarem-se.

Fundamentado nas idéias de DaMatta, Grinbaum acrescenta que a sociedade brasileira apresenta, também, resquícios da colonização portuguesa, na qual re-

gras pessoais eram estabelecidas dentro da casa-grande pelo *coronel* e aplicadas à família, aos agregados e aos servos. Fora de casa, no espaço da coletividade, entretanto, ele não respeitava lei alguma. Essa relação conservou-se, sendo explicada por DaMatta (1990:146-204) através da diferenciação que faz entre indivíduo, domínio das relações impessoais dadas pelas leis e regulamentos gerais, e pessoa, domínio das relações pessoais dadas por regras locais e restritas.

Segundo esse renomado antropólogo, "no caso das leis gerais e da repressão, seguimos sempre o código burocrático ou a vertente impessoal e universalizante, igualitária do sistema. Mas no caso das situações concretas, daquelas que a *vida* nos apresenta, seguimos sempre o código das relações e da moralidade pessoal, tomando a vertente do *jeitinho*, da *malandragem* e da solidariedade como eixo de ação" (DaMatta, 1990:178).

Há, entretanto, dados relevantes da pesquisa que mostram mudanças significativas quanto ao comportamento da sociedade brasileira, que vem evoluindo para uma postura mais liberal. O brasileiro, apesar de conservar o *jeitinho,* não aceita mais quem ganha dinheiro sem esforço ou mérito. Segundo o repórter, "isso acontece porque o Brasil está se moldando ao capitalismo moderno e, nesse sistema, a prosperidade é fruto do trabalho, do esforço e da competição" (Grinbaum, 1996:52).

Apesar de podermos considerar os dados dessa pesquisa relevantes para a identidade social dos brasileiros e seus conseqüentes reflexos institucionais, não nos parece que o fato de estar se moldando ao capitalismo seja um avanço institucional. Os dados do *dia-a-dia* mostram que, em nosso país, as leis e as regras mais básicas de uma sociedade não são iguais para todos." As taxas elevadíssimas de criminalidade violenta experimentadas pelas regiões metropolitanas brasileiras relatam o fracasso institucional do Estado na provisão de justiça e paz (...). A indignação moral diante da brutalidade da polícia, das incertezas da punição de predadores e da ineficiência agregada do sistema de justiça criminal não deve inibir a consideração realista do Estado e suas organizações como *instrumentalidade institucional* de provisão de justiça e paz" (Paixão, 1994:183-90).

> *"Hegel dizia que as grandes tragédias da história do mundo são encenadas pela segunda vez como comédias. Aqui, ao contrário, é a farsa que se torna tragédia."*
> (Rancière)

5. (In)conclusão

No mundo atual, é chocante a extensão da miséria e da indigência. O medo de fazer parte desse contingente leva as nações a desejarem o ingresso em uma *nova* ordem que vem sendo cultuada como a única possibilidade de salvação. Liberalização, globalização e institucionalização são os pressupostos fundamentais dessa ordem mundial, na qual governo, governabilidade e governança vêm sendo utili-

zados para justificar as reformas necessárias para que o mercado seja o direcionador das ações tanto do Estado como da sociedade.

Os países vêm sendo avaliados quanto às possibilidades de serem governáveis para poderem receber o financiamento do capital internacional, que, já não tendo *pátria*, procura os mercados mais rentáveis. Com a profusão de mão-de-obra não-sindicalizada, com o não-cumprimento generalizado das regras do aparato institucional-legal, a aquiescência dos governantes e das elites e, principalmente, a *desordem* que regimes autoritários impuseram aos estados latino-americanos, esse continente é, atualmente, uma região interessante para os desejos do mercado internacional.

A ajuda que instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, prometem para retirar os países da crise exige uma garantia não em números, mas sim em obrigações e condições que afetem substancialmente a economia política dos países recebedores. "O FMI determina, nem mais nem menos, que as exigências dos credores externos precedam as necessidades da população. Aí está uma exigência eminentemente política (...). O fundo, tal como o Banco, se propôs a exportar as prioridades da economia de mercado para o mundo inteiro, seguindo o lema de que as coisas boas para nós devem ser boas para todos os demais também" (Enzensberger, 1988:94-115).

Como diz Abranches (1995:18), entretanto, "na relação entre mudança e crise, os graus de escolha estreitam-se muito. É quase impossível aos atores sociais e políticos escolherem bons caminhos entre o redemoinho da crise e as fortes ondas da mudança, o que dizer dos decisores". O ingresso nessa nova ordem — e a conseqüente aceitação incondicional de seus pressupostos pelos países latino-americanos que vêm vivenciando nos últimos anos uma séria crise sócio-econômica — não nos parece, portanto, uma decisão das mais sábias.

Referências bibliográficas

Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos de primeiro grau. In: Reis Velloso, João P. dos & Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (orgs.). *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1995. p. 17-76.

Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e reforma do Estado. In: Reis Velloso, João P. & Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (orgs.). *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1995. p. 129-98.

Azevedo, Mateus. Síntese cultural na Península Ibérica. *Folha de S. Paulo*, 10-3-1996. p. 5. (Mais.)

Barnet, Richard J. & Müller, Ronald E. *Poder global*. São Paulo, Círculo do Livro, s.d.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

———. A emergência de uma reforma" *Folha de S. Paulo*, 28-1-1996. p. 9. (Mais.) (Trecho de introdução do livro *Economic crisis and state reform in Brazil*, a ser lançado em março nos EUA.)

Burns, Edward Mcnall. *História da civilização universal.* Porto Alegre, Globo, 1967.

Camargo, Aspásia. Pacto federativo passa por rearticulação regional". *O Estado de S. Paulo*, 26-12-1995.

Campos, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, *24* (2):30-50, fev./abr. 1990.

Campos, Roberto. O nó da questão". *Folha de S. Paulo*, 4-2-1996. p. 4. (Caderno 1.)

Cardoso, Fernando Henrique. FHC discute os rumos da globalização. *Folha de S. Paulo*, 28-1-1996. (Caderno 1, p. 8.).

Carnoy, M. *Estado e teoria política.* São Paulo, Papirus, 1988.

Català, Joan Prats. *Organizations, institutions, and governance.* UNU-Esade project on economic governance. Barcelona, May 1995. mimeog.

Cavalcanti, Fernando Celso Uchôa & Cavalcanti Neto, Pedro Celso. *Primeiro cidadão, depois consumidor.* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

Chesnais, Jean Claude. Razões da Violência. *Veja*, *37*(1.409), 13 set. 1995.

Cintra, Luiz Antônio. Globalização piora crise, diz economista. *Folha de S. Paulo*, 28-1-1996. p. 5. (Cad. Finanças.) (Entrevista com o economista Jorge Eduardo Mattoso.)

Cony, Carlos Heitor. Inocência geral. *Folha de S. Paulo*, 1-2-1996, p. 2. (Caderno 1.)

Corrêa, Marcos Sá. São 16 milhões. *Veja 39*:40-2, 27 set. 1995.

DaMatta, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis.* Rio de Janeiro, Guanabara, 1990.

Demo, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais.* São Paulo, Atlas, 1992.

Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo, Globo, 1993.

Diegues, Carlos. O futuro passou. *Veja* (1.306):50-61, 1993.

Diniz, Eli & Boschi, Renato. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no brasil. *RCBS, 23*:101-19, out. 1993.

Escola de Administração Pública. Os desafios das novas funções do Estado. Curitiba, Paraná, 1995. (Anais do Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais.)

Enzensberger, Hans Magnus. *Mediocridade e loucura.* São Paulo, Ática, 1988.

———. *Guerra civil.* São Paulo, Companhia das Letras, 1990.

Ferolla, Sérgio Xavier. Bases para um projeto nacional. In: Reis Velloso, João Paulo dos (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. p. 173-8.

Fiori, José Luis. Para uma economia política do Estado brasileiro. Uerj/IMS, *Série Estudos em Saúde Coletiva*, *41*:1-57, 1993.

———. Governabilidade, por que e qual? *T & D*, *29*:57-62, jun./jul./ago. 1995a.

———. O papel é decorativo. *Veja*. *36*(1.408), 6 set. 1995b.

França, Valéria. De cara com a morte". *Veja, 21*(1.393):48-54, 24 maio 1995.

Franco, Maria Sylvia Carvalho. Intelectuais e poder. *Folha de S. Paulo*, 3-3-1996. p. 3. (Caderno 1.)

Frederickson, H. George. Citizenship, social equity and public administration. In: Denhardt, Robert & Jennings, Edward. *The revitalization of the public service.* Columbia, University of Missouri, 1987.

Frischtak, Leila. Governança, governabilidade e reforma. In: Reis Velloso, João P. dos (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. p. 161-8.

Gonçalves, Marcos Augusto & Barelli, Suzana. Fim do trabalho encerra o século. *Folha de S. Paulo*, 3-3-1996. p. 8. (Mais.)

Grinbaum, Ricardo. O brasileiro segundo ele mesmo. *Veja*, *2*(1.426):48-57, 10 jan. 1996.

Guimarães, Samuel P. *Inovação tecnológica e poder.* São Paulo, Paz e Terra-USP, *1*(4):32-50, mar./-abr./-maio 1993.

Hamburguer, Esther. A idade de ouro. *Folha de S. Paulo*, 10-3-1996. p. 4. (Mais.)

Henriques, Ricardo. Economia em rumos sombrios: inflação, ordem e violência. In: Vieira et alii (org.). *Na corda bamba.* Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1993.

Huntington, Samuel. Choque do futuro. *Veja 25 anos — reflexões para o futuro* (1.306):134-47, 1993.

Iglésias, Francisco. *Trajetória política do Brasil 1500-1964.* São Paulo, Companhia das Letras, 1993.

Lamounier, Bolívar. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: Reis Velloso, João P. dos (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. p. 25-63.

Lins da Silva, Carlos Eduardo. Rifkin anuncia fim do emprego. *Folha de S. Paulo*, 3-3-1996. p. 11. (Mais.)

Lopes Filho, Osiris. Cair na real *Folha de S. Paulo*, 10-3-1996. p. 2. (Finanças.)

Luz, Hélio. Somos um espelho. *Veja*, *46* (1.418), 15 nov. 1995.

Macpherson, C. B. *A democracia liberal.* Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

Marcuse, Herbert. *Eros e civilização.* São Paulo, Círculo do Livro, 1983.

Martins, Luciano. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: Reis Velloso, João P. dos (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro, José Olympio 1994. p. 11-24.

———. Crise de poder, governabilidade e governança. In: Reis Velloso, João P. dos & Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (orgs.). *Governabilidade e reformas.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1995. p. 79-86.

———. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado.* Brasília, 10-9-1995.

Moreira Leite, Paulo. Males globalizados. *Veja*, 9(1.433):24-5, 28 fev. 1996.

Nascimento Neto, Antenor. A roda global. *Veja*, *14*(1.438):80-9, abr. 1996.

Negri, Antônio. Ruídos na canção neoliberal. *Folha de S. Paulo*, 28-1-1996a. p. 12. (Mais.)

———. O pensamento que resiste à ordem. *Folha de S. Paulo*, 24-3-1996b. p. 16. (Mais.)

Novo Michaelis. São Paulo, Melhoramentos, 1976.

Nunes, Edson et alii. Economia política do poder e modernização da democracia brasileira. In: Reis Velloso, João P. dos & Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (orgs.). *Governabilidade e reformas.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1995. p. 87-126.

O'Donnell, Guilhermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: O'Donnell Gilhermo & Reis, Fábio Wanderley. *Dilemas e perspectivas.* São Paulo, Vértice, 1988.

———. Democracia delegativa. *Novos Estudos*, Cebrap, out. 1991. p. 25-40.

Oliveira, Marco A. (org.). *Mitos e realidades da qualidade no Brasil.* São Paulo, Nobel, 1994.

Osborne, David & Gaebler, Ted. *Reinventando o governo.* Brasília, MH Comunicação, 1995.

Paixão, Antonio Luiz. Violência urbana e políticas públicas de controle da criminalidade. In: Reis Velloso, João P. dos (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. p. 179-91.

, Petás, James. A propósito da globalização e neoliberalismo. *Cadernos Ceas*, *158*:12-22.

Rancière, Jacques. Os ossuários da purificação étnica". *Folha de S. Paulo*, 10-3-1996. p. 3. (Mais.)

Reis Velloso, João Paulo dos. Os grandes desafios econômico-sociais do país. In: Reis Velloso, João P. dos & Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (orgs.). *Governabilidade e reformas.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1995.

Rorty, Richard. Dúvidas para os pensadores do próximo milênio. *Folha de S. Paulo*, 3-3-1996. p. 7. (Mais.)

Rossi, Clóvis. Teletrabalho ocupa lugar do escritório. *Folha de S. Paulo*, 3-3-1996a. p. 9. (Mais.)

———. Um câncer diabólico. *Folha de S. Paulo*, 3-3-1996b. p. 11. (Mais.)

Salles, Heraclio. Esperando a umbigada. *Jornal do Brasil*, 18-5-1995. p. 9.

Santos, Wanderley Guilherme dos. Não ao fracasso. *Veja 25 anos — reflexões para o futuro*, (1.306):149-55, 1993a.

———. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993b.

Santuc, Vicente. Mediação e política. *Filosofia e sociedade*, *22*(70):321-50, 1995.

Singer, Paul. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: O'Donnell, Guilhermo & Reis, Fábio Wanderley. *Dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.

———. O fim forçado das contradições. *Folha de S. Paulo*, 11-2-1996. p. 3. (Mais.)

Sodré, Nelson Werneck. Nas mãos de Deus. *Veja*, *39*, 23 set. 1995.

Souza, Josias. Sr. Cabeça, Sra. Ossada. *Folha de S. Paulo*, 9-7-1995. p. 2. (Caderno 1.)

———. O Itamaraty abre as portas. *Folha de S. Paulo*, 18-12-1994. (Mais.)

Touraine, Alain. Riscos do pensamento único. *Folha de S. Paulo*, 18-2-1996. p. 3. (Mais.)

Veja, Às ruas, cidadãos, *49*(1.421):48-50, 6 dez. 1995.

Verissimo, Luiz Fernando. Vandalismo. *Jornal do Brasil*, 9-6-1995. p. 9. (Caderno 1.)

Villela, Teotônio & Magalhães, Rafael de Almeida. *Projeto Brasil*. Rio de Janeiro, 1978.

Wanderley Reis, Fábio. Governabilidade e instituições políticas. In: Reis Velloso, João P. dos (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994. p. 193-201.