

EM BUSCA DE UMA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA NO BRASIL.

Remy José Fontana¹

Resumo: A partir da crítica das teorias da governabilidade dos anos 1970, de base conservadora, se procura indicar como elas podem adotar uma inflexão progressista. A introdução da questão da governabilidade na política brasileira é um tanto tardia. É a partir de 1985, com a saída de cena do regime autoritário, que o novo governo civil, de caráter liberal-democrático, se vê às voltas com problemas específicos de “governabilidade. Estes não resultam apenas de tecnicidades administrativas ou de racionalidade de gestão, mas dos tensionamentos das forças políticas em realinhamento, em busca de um novo padrão de dominação. Estas dificuldades ilustram a inconsistência do governo da *Nova República*, e se projetam problemáticamente sobre os governos seguintes.

Palavras-chave: Democracia; governabilidade; eficácia administrativa; crise do Estado e a ofensiva neoliberal; transição democrática; realinhamento de forças; domínio político.

Abstract: Starting from the critique of the "governability theories" of the 1970s, of conservative base, one tries to indicate how they can adopt a progressive inflection. The introduction of the question of governability in the Brazilian politics is a bit late. It is from 1985, with the end of the authoritarian regime, that the new liberal-democratic government is confronted with specific problems of "governability". These don't just result from administrative technicalities or management rationality, but of the tensions of realignment of the political forces, in search of a new pattern of domination. These difficulties illustrate the inconsistency of the New Republic government, which are problematically projected on the following governments

Keywords: Democracy; governability; administrative effectiveness; crisis of the State and the neoliberal offensive; democratic transition; realignment of forces; political domination.

Dificuldades para um governo democrático

Não há, como tem sido amplamente constatado tanto pela experiência política recente como pela reflexão teórica correspondente, espaço para um condescendente triunfalismo sobre os modelos ocidentais de mando e governança (Beetham 1992);

¹ Sociólogo. Professor no Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC. Presidente do Conselho Pedagógico da Escola de Governo e Cidadania de Santa Catarina. E-mail: remy@cfh.ufsc.br

(Hirst 1990 e 1994). As deficiências com suas formas correntes e a generalizada insatisfação com as performances governamentais compõem um cenário mais que familiar.

Por outro lado, democracia como um sistema de governança - suas instituições e práticas -, não garante resultados substantivos. As instituições democráticas, para serem efetivos mecanismos de melhoria de qualidade de vida, requerem uma ativa cidadania para pô-las a funcionar, evitando discriminação e privilégio, burocratização e *unaccountability*. Democracia não é apenas uma questão de valores, princípios e instituições; é também uma prática social na esfera política.

O fim dos regimes autoritários na América Latina nos anos 1980 trouxe à tona, de forma relativamente expressiva, uma concepção algo ingênua e otimista de democracia. Esta baseava-se, de um lado, num suposto caráter linear e irreversível do processo democrático; por outro lado, na crença, teoricamente errada e historicamente falsa, de que a democracia é um projeto que se exaure na simples “normalização” da vida política. A complexidade de estabelecer uma democracia é reduzida à criação e institucionalização de uma ordem política – um sistema composto de regras do jogo, que abstrai-se de seus conteúdos éticos e da natureza profunda dos antagonismos sociais.

É por referência a esta visão limitada e instrumental, que os problemas de governabilidade e de eficiência administrativa tornam-se assuntos relevantes. Governabilidade é associada com uma concepção “minimalista” e formal de democracia, distante dos grandes movimentos políticos e econômicos. Nesta linha de entendimento, ela trata principalmente da racionalidade governamental em detrimento dos imperativos democráticos, referentes ao conjunto da sociedade.

A constatação de que as sociedades contemporâneas tornam-se crescentemente difíceis de governar, constitui um aspecto saliente de uma situação de crise, que inclui o Estado e a própria política. Uma crise de governabilidade, como decorrência de transformações substanciais por que passam as sociedades, resultaria de uma plethora de demandas, de um lado, e de outro, da perda da capacidade das instituições governamentais. Como expressão desta incapacidade, declina a legitimidade e dilui-se a autoridade central em suas funções essenciais de articular consensos a partir da contraposição de interesses, fixar diretrizes, implementar políticas e coordenar a administração pública.

Bases teóricas da chamada crise de governabilidade

Na década de 1970 o tema da governabilidade adquire uma certa relevância teórica, no que se percebia como o problema da “ingovernabilidade” das democracias representativas competitivas. Duas teorias contrastantes de crise foram desenvolvidas. Uma, argumentando a partir das premissas da teoria pluralista: uma cidadania ativada por sistemas partidários competitivos estaria a sobrecarregar o Estado de demandas que este não poderia processar (Crozier et al., 1975)². De acordo com esta visão da

² Outros escritores da teoria do “governo sobrecarregado” incluem Brittan, S. (1975) The economic contradictions of democracy. *British Journal of Political Science*, 5(1), 129-59.; Nordhaus, W. D. (1975) “The political business cycle”, *Review of Economic Studies*, 42; Rose, R. and Peters, G. (1977) The

sobrecarga do Estado, os governos tomaram mais encargos e tarefas - da propriedade pública às provisões do bem-estar social -, do que podiam financiar e administrar. O nível do gasto estatal excedeu largamente os ingressos, o que tornou os governos crescentemente pesados e distantes ou indiferentes diante das necessidades do povo.

Uma das principais formulações contemporâneas no estudo da institucionalização política e suas relações com a questão da governabilidade deve-se aos trabalhos de Samuel Huntington e colaboradores.. A ênfase conferida por este autor à capacidade efetiva de governar, por contraste a forma mais ou menos democrática de governo, tem sido associada a uma postura de realismo político. Vincula-se também à conhecida tese de que a governabilidade dos Estados democráticos da atualidade compromete-se seriamente diante do *overload* de demandas que teria que processar. Crucial tornam-se então os recursos disponíveis ao Estado, sua capacidade operacional para lidar eficazmente com as inúmeras demandas que lhe são dirigidas.

A tese da ingovernabilidade emerge assim como uma resposta teórica (e política) neo-conservadora, relativa a procedimentos de redução e filtragem de demandas sociais ao “bom” funcionamento do sistema político³. Mais precisamente, trata-se de ações e mecanismos destinados à diminuição dos custos de legitimação do sistema político. Assim entendida, a governabilidade reduz-se a uma questão técnica, de procedimentos administrativos e gerenciais visando superiores índices de performance governamental. O que importa é a *eficiência*, que é buscada mesmo às expensas, ou em desconsideração, da democracia. A capacidade de governar é então concebida como um atributo interno do governo, de suas agências, como algo que lhe compete exclusivamente, a partir de uma lógica própria que lhe é inerente. A racionalidade das condutas governamentais, própria de um governo eficaz, seria assegurada por uma gestão segundo os parâmetros da ciência administrativa. O dinamismo e competência assim instalados no âmbito das ações governamentais processariam eficazmente demandas e gerariam resultados. Não é pois totalmente surpreendente, dadas suas origens teóricas e ideológicas, que as teses sobre ingovernabilidade venham compor destacadamente a agenda da transição conservadora, a partir de meados dos anos 80, na política brasileira.

Uma interpretação teórica que se contrapõe a esta deriva de premissas marxistas. Trata-se da abordagem da “crise fiscal” e da teoria da “crise de legitimação”: o Estado agigantado por funções e tarefas que não lhe seriam próprias, enredava-se em sérios problemas de financiamento (O’ Connor 1973); os governos não conseguiriam enfrentar a contradição entre demandas por mais serviços e provisões e a sua dificuldade em gerar recursos que precisam para responder a estas demandas. Sistemas administrativos não seriam capazes de ir ao encontro ou de manejar eficientemente os imperativos de controle postos pelo sistema econômico. Neste caso, ter-se-ia uma crise de *output*, que toma a forma de uma crise de racionalidade (Habermas,1973). Adicionalmente, as habilidades dos partidos com responsabilidade governamental de dar conta de suas promessas diminui consideravelmente. Isto conduz a uma diminuição de comprometimento e

political consequences of economic overload University of Strathclyde. Centre for the Study of Public Policy; Rose, R. and Peters, G. (1978) Can government go bankrupt?, New York: Basic Books; and Rose, R. (org.) (1980) Challenge to governance, studies in overloaded polities, London: Sage Publications.

³ Lembre-se que estas formulações de Huntington e colaboradores, emerge de relatório para a Comissão Trilateral.

lealdade das massas às instituições democráticas – uma crise de legitimação (Habermas,1975).

Do ponto de vista da (nova) direita, problemas efetivos experimentados pelo Estado - e esta particular crítica doutrinária (“*rolling back of the state*”) -, sobre os seus “excessos”, seu gigantismo, seus crônicos fracassos, vai dar solidez ao que se vai constituindo, ao longo dos anos 80, como uma nova hegemonia em torno do mercado, a hegemonia neoliberal que, nos anos 1990, receberia sua plena codificação pragmática no chamado *Consenso de Washington*⁴.

Uma outra importante contraposição à formulação das teorias da ingovernabilidade, do ponto de vista da esquerda, é apresentada por Claus Offe, no início dos anos 80. Este autor não reconhece o problema da ingovernabilidade como algo extemporâneo ou catastrófico, mas como decorrente da lógica interna contraditória das sociedades industriais desenvolvidas, nomeadamente no tensionamento entre capitalismo e democracia (Offe 1984, 1985).

Com o reconhecimento das “condições estruturais da ingovernabilidade” se tornava possível redirecionar a discussão para as condições de governabilidade nas sociedades contemporâneas⁵.

Isto adquire sentido na medida em que o tensionamento das instituições de governo, de seus procedimentos, recursos e capacidades tornava-se crescentemente agudo, diante das recentes transformações da sociabilidade capitalista. Um cenário de incertezas delineava concretamente o quadro político-social contemporâneo, tornando particularmente problemática a questão de *como governar com eficácia democrática*.

Esta preocupação, nestes novos termos, poderia então recuperar para o campo progressista o tema da governabilidade, pela conjunta consideração de competência governamental em atender demandas, e a perspectiva de implementar políticas comprometidas com a promoção da justiça social, do bem-estar e do desenvolvimento (Nogueira,1995).

Pelo final dos anos 1980, a despeito de alastrada desconfiança, dissenso e conflito, não ocorreu nenhuma maior quebra do poder estatal, nem parecia que o Estado estava à beira de desintegrar-se⁶. Certamente, importantes conflitos sociais derivaram de

⁴ Ao longo da crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, nos anos 1980, vão se desenvolvendo concepções e estratégias por parte de governos e bancos credores dos países centrais e de agências internacionais de financiamento. Alteram-se gradativamente políticas macroeconômicas propostas, relativamente à crise do endividamento. Esse deslocamento de enfoque tem sua contrapartida numa revisão crítica, que dará forma a uma ideologia acadêmica-tecnocrática, quanto à formulação de diagnósticos, projeções e proposições políticas para os países não-industrializados. Em meados dos anos 80, documentos do Banco Mundial, já explicitamente policy-oriented, vão acrescentar às recomendações pela estabilização, a necessidade de reformas estruturais, desregulação de mercados, privatização do setor público e redução do Estado.

⁵ Uma formulação que reduz a relevância de tais preocupações com a governabilidade foi feita em 1979 por Brian Barry, em seu “Is Democracy Special?”, mais tarde incluída em *Democracy and Power* (1991). Barry argumenta que aqueles teóricos estavam “grotesca e exageradamente reagindo aos efeitos desequilibradores do súbito aumento quadruplicado do preço do petróleo”(p.58).

⁶ Na entrada dos anos 1990 a relevância dos problemas de governabilidade permanece, mas agora menos devido à “sobrecarga do governo” ou da “crise de legitimação”, do que por causa da relativa vulnerabilidade do Estado-Nação, e de sua soberania, em face da dinâmica da chamada globalização.

tais processos, os quais tiveram uma resposta política e ideológica predominantemente de direita. Porém pouco mudou, relativamente às estruturas básicas e às instituições do Estado liberal capitalista; suas crises não tem sido de natureza *transformativa*, as que desafiavam o núcleo da ordem política e social (Held 1987).

As “teorias da sobrecarga”ofereceram limitada contribuição; em conjunto suas explicações sobre o poder de estado e sobre o conflito social foram claramente insatisfatórias. As elaborações de Habermas e Offe enfatizando a significação das classes para a dinâmica e a instabilidade da vida política, particularmente à relacionada com a “crise de racionalidade” foram genericamente corretas. Mas, concluir daí que havia uma generalizada crise de legitimação, isto parece ter sido desmentido pela tempo. O que, entretanto, não descartou os problemas que o Estado enfrentou para assegurar a continuidade da ordem política e para preservar suas principais instituições do crescente descontentamento e desconfiança. E mesmo em reconhecer o eventual colapso do Estado em algumas locações marginais.

Porem, o fato do poder de Estado e de suas instituições não terem entrado em colapso é devido menos à suas íntrínsecas virtudes e força, mas antes à fraqueza e fragmentação dos muitos movimentos contemporâneos de protesto. O disseminado questionamento sobre o funcionamento corrente da política liberal-democrática não tem levado automaticamente à uma alternativa confiável e viável. *Muitos dos novos movimentos sociais* e outras campanhas orientadas por objetivos singulares, por mais fortes que sejam, incidem apenas sobre objetivos políticos específicos e limitados.

A percebida falência dos governos em cumprir suas promessas de um futuro melhor para a massa do povo; as dúvidas sobre alternativas para contestar instituições e a incerteza sobre a direção geral do processo político abrem espaço não apenas para preocupações sobre as funções e virtudes da democracia liberal, mas convidam à novas e mais avançadas considerações sobre a democracia *tout court* .

A questão da governabilidade no Brasil

A introdução da questão da governabilidade na política brasileira é um tanto tardia, e se dará por referência a outra constelação de fatores problemáticos. Seja porque a realização incompleta e/ou distorcida de seu capitalismo não autorizava a transposição imediata de problemas, e de suas respectivas elaborações intelectuais, próprios de sociedades industriais capitalistas desenvolvidas. Seja porque o Brasil amargava a experiência autoritária, que impunha tanto ao campo da reflexão teórica quanto à ação política democrática outra agenda, outras urgências.

É pois a partir de 1985, com a saída de cena do regime autoritário, que o governo civil que lhe sucede, de caráter liberal-democrático, se vê às voltas com problemas específicos de “governabilidade”. Problemas básicos de organização de governo e de sua sustentação parlamentar, legitimidade de mando, exercício de autoridade e capacidade de gestão pública serão preocupações do momento. No caso do governo Sarney, as origens da crise de governabilidade que o vai afetar profundamente, encontram-se em sua

Mesmo assim, contrariamente à percepção prevalecente, tais preocupações não deveriam ser exageradas (ver Hirst and Thompson 1996).

continuada incapacidade de resolver a crise econômica⁷. Esta circunstancia se constituirá em uma constante ameaça ao processo mesmo de consolidação democrática.

No entanto, apesar da prioridade desta agenda interna de transição democrática e, por outro lado, em função de seu capitalismo periférico, também no Brasil os problemas estruturais relativos à governabilidade de sociedades complexas, conformariam o âmbito de intervenção do Estado e do exercício do governo.

É pois pela consideração destes fatores exógenos e estruturais, e dos internos e singulares ao processo de transição democrática, que uma análise poderá avançar no desvendamento do tema da *governabilidade*, no Brasil da *Nova Republica*⁸.

A observação de fenômenos mais direta e imediatamente referidos às condições de governabilidade, só poderá adquirir inteligibilidade e avançar a explicação política, no entanto, se for relacionada com causas estruturais mais distantes. Entre estas destacam-se a crise do Estado e a ofensiva neoliberal, como tendência predominante internacional; a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro; a crise do regime autoritário-militar, e a conseqüente alteração das relações entre um Estado concentracionista e uma nova sociedade civil em expansão.

No plano institucional, entre vários nós a serem desatados para que o sistema de poder civil funcione efetivamente, destaca-se com muita ênfase a questão do governo democrático, de suas condições básicas de existência, de seu processo de formação e sustentação política. Embora este problema se apresenta sob sua forma mais imediatamente visível de operacionalidade administrativa, sustentação parlamentar e efetividade de políticas públicas, ele se remete tanto à dimensões estruturais da crise atual do Estado capitalista, quanto às circunstâncias de estabilidade e pertinência dos regimes liberais democráticos em sociedades periféricas, como a que estamos aqui considerando.

O governo é a instância mais visível da organização do poder político em sociedades contemporâneas; é através de seu funcionamento que as estruturas do Estado adquirem materialidade operacional e o regime político explicita sua normatividade institucional. Na percepção social de senso comum da cidadania, a política e os usos e abusos do poder tem no governo em exercício seu objeto de referência privilegiado e sua instância de relacionamento mais próxima e direta. Na sociedade contemporânea, “ a postura política do cidadão médio está determinada, em primeiro lugar, pelo contato permanente com uma administração capilar, que intervém com continuidade e tenacidade naquela que outrora fôra a esfera da vida privada...” (Habermas 1969, p.375).

⁷ É preciso não esquecer que seu comprometimento com o regime autoritário, do qual dissente na última hora, manterá seu governo e sua autoridade pouco confiável aos setores democráticos mais consistentes. Mesmo os liberais democratas, opositores históricos do regime militar, que coabitam no governo da Aliança Democrática, mantém reservas quanto ao pleno reconhecimento da legitimidade de investidura de Sarney. Este terá, por estas e outras razões, problemas de governabilidade, ao longo de sua administração.

⁸ O termo Nova República, cunhado por Tancredo Neves, indicava o novo regime liberal democrático que surgiria com sua vitória no Colegio Eleitoral. A rigor, seu uso é apenas adequado ao período que vai de 15/01/85 (eleição indireta, via Colegio Eleitoral, dos candidatos da Aliança Democrática, Tancredo/Sarney), à 15/10/88 (com a promulgação da nova constituição). Tomado mais frouxamente, alguns tratam como Nova República todo o período Sarney (1985-1990), e mesmo além. Na prática o termo foi se desgastando concomitantemente aos sucessivos fracassos do seu governo.

A questão da governabilidade no Brasil se manifesta como um problema para o novo regime civil, na segunda metade dos anos 1980, embora situações críticas a este respeito tenham sido recorrentes desde o último governo do período autoritário (Governo Figueiredo, 1979-1985). Tem havido uma percepção generalizada sobre a ausência de estruturas políticas adequadas para viabilizar uma governança democrática no país.

Quanto a isto podemos ter duas possibilidades. Ou, como se inferia do debate Constituinte (1987-88), bons arranjos constitucionais seriam suficientes para a promoção de um governo democrático, capaz de gerar lealdades e de atender demandas sociais. Ou, contrariamente, provimentos constitucionais, por mais importantes que sejam, não asseguram sozinhos uma governança efetiva, o que nos levaria a buscá-la em outros lugares e processos.

Desenvolvimentos políticos recentes e elaborações teóricas tem mostrado consistentemente que mesmo as melhores provisões constitucionais não tem garantido estabilidade política nem adequados resultados sociais.

As dificuldades de organizar um governo, que seja legítimo e adequadamente eficaz na formulação e implementação de políticas públicas decorre, em parte, das vicissitudes institucionais da alteração de regime político. Compreensivelmente, então, a viabilidade de formação de um governo democrático no Brasil recente tem sido uma questão remetida basicamente aos dispositivos constitucionais. Ainda que se reconheça alguma pertinência neste enfoque, qual seja, de identificar em determinadas normas constitucionais, ou em sua ausência, as razões suficientes para a baixa eficácia da governabilidade democrática, outra ordem de considerações precisa ser destacada.

Parece, pois, pertinente considerar, além da discussão de questões constitucionais de governança, as estruturas de poder. Quão bem organizadas estão? Que classes ou categorias sociais estão em melhor posição para comandá-las ou influenciá-las? Qual a adequação e efetividade dos mecanismos políticos para representação de interesses e a construção de consensos?

Mais substantivamente, as chances de formação de um governo com eficácia democrática estão circunscritas por um processo socio-político de realinhamento de forças e acomodação de interesses em direção ao estabelecimento de um novo padrão de domínio político. Trata-se de recompor uma dominação de classe e frações de classes burguesas sob uma nova forma política. O esgotamento da forma autoritária atualiza a oportunidade para formas mais brandas de controle e exercício do poder, em busca do estabelecimento e consolidação hegemônicas daqueles interesses.

Caráter conservador da transição política brasileira, tanto em suas fases iniciais sob o controle e a iniciativa dos governos militares dos generais Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985), quanto na fase seguinte, já sob liderança civil, marca um período em que as relações políticas entre frações em luta da classe dominante não se estabilizam. Estas relações não consolidadas entre a fração liberal-conservadora que dissente do bloco autoritário, por ocasião da crise da sucessão do Gal. Figueiredo, em 1985 (Frente Liberal), e a frente oposicionista de centro esquerda (PMDB), iriam “bagunçar” de várias maneiras o Governo Sarney (1985-1990). A disjuntiva entre a efetiva liderança política do Deputado Ulysses Guimarães, presidente do PMDB e da Assembléia Constituinte, e a autoridade, em parte, apenas formal do Presidente da República José Sarney, ex-presidente do PDS, partido de sustentação

política do autoritarismo militar, ilustra as dificuldades de organização do poder a partir de relações de classes recém modificadas, e ainda carentes de consolidação. Esta circunstância iria, por um lado, conferir ao governo Sarney inoperância administrativa e inconsistência de políticas públicas, passando por tolerância com corrupção, e por outro lado, evidenciar a fragilidade de sua sustentação parlamentar e partidária, só mantida precariamente através de expedientes clientelísticos e barganhas menores.

O PMDB, por seu turno, vive uma versão vulgar de um tema Shakespeareano, está no governo, mas não o reconhece como seu, pensa ser poder mas não sabe como exercê-lo, nem identificar suas estruturas-chaves ou seus mecanismos de atuação. Um partido que se comporta com tanta ambiguidade em relação à esfera governamental; que se apropria de parte considerável de cargos administrativos e posições políticas, mas que ao mesmo tempo não consegue imprimir uma direção política consistente ao conjunto das ações governamentais, vai ter erodida rapidamente sua base eleitoral.

Estas dificuldades de relacionamento entre o principal partido de sustentação do governo e o próprio núcleo governante, suas ambivalências, confusas articulações e frouxos compromissos revelavam apenas a face mais aparente do problema crucial. Este remetia-se às relações de poder não equacionadas entre frações das classes dominantes, relativamente às tarefas de organizar o novo regime, segundo regras que assegurassem a obtenção de um novo consenso. A inconsistência do governo Sarney encontrava aí seu substrato problemático, o qual permanecerá sem adequada resolução por todo seu período governamental, e mais além. Será apenas gradativa e parcialmente que esta autoconsciência de crise de mando dos setores dominantes vai configurando-se como uma situação de *ingovernabilidade*. E cujo enfrentamento se dará por regressões políticas e formas crescentemente conservadoras, quando não abertamente reacionárias.

Com efeito, a tarefa que se impunha, a de organizar sob nova forma política o exercício de mando, em condições econômicas desfavoráveis, que fosse capaz de controlar uma população grandemente deprivada social, econômica e civicamente, e que, por esta condição mesma, nutria altas expectativas por compensações, não era das mais fáceis. É assim que a temática da *governabilidade*, que adentrará nos anos 90 como um dos itens centrais da agenda política, se tornará discurso corrente da burguesia nacional e seus associados. É pois sob o impacto de uma situação de crise, e de relativa impotência diante dela, que as classes dominantes brasileiras vocalizam, com persistência e gravidade suas preocupações com a preservação da *governabilidade* do novo regime civil liberal. O que intriga é a prolongada irresolução de tal problema, sob a presente (e de alguma maneira, frouxa) hegemonia.

É pois, diante desta continuada *crise de governabilidade* sob sua forma presente, que se esboça como possível alternativa, a recuperação da questão, tanto no plano da elaboração intelectual quanto da iniciativa política, por outros grupos sociais. Por setores sociais populares e progressistas, mais comprometidos com democracia e equidade social.

Parâmetros de uma governabilidade democrática

A questão da governabilidade torna-se a partir da reinstituição do mando civil em 1985 um verdadeiro problema, mas também parte da agenda neoliberal para reformar o Estado e estabilizar a coalizão governamental de centro-direita. Neste sentido a governabilidade pode ser vista como uma expressão que se refere a uma ampla gama de dificuldades para estabilizar o pacto de governança da coalizão de centro-direita que controlou a transição. A questão crucial, no entanto, se o que interessa é um futuro político democrático significativo para o Brasil, não é tanto assegurar abstratamente as instituições governamentais ou as rotinas da administração pública, mas alterar a correlação de forças em direção à uma outra que favoreça a instalação de um governo comprometido com o interesse da maioria. Também não se trata apenas de um problema de instituições; não apenas de um problema de efetividade política ou de apoio parlamentar, mas algo relacionado à reestruturação econômica das relações entre os centros de poder econômico e político (Furtado 1992), e à falta de coordenação monetária e financeira (devido à desenvoltura das corporações transnacionais) que tornam inválidos alguns mecanismos clássicos da governabilidade.

Uma outra ordem de considerações relativa ao tema implica em estabelecer com clareza e rigor possíveis os contornos da instituição governamental, tanto no plano lógico-legal, restringindo a investigação ao nível de maior relevância, quanto no plano sócio-histórico, identificando e discriminando as relações sociais para os fins de distinção de diversas *situações de governabilidade*. No primeiro plano, está-se propriamente no âmbito das instituições, onde vínculos estruturantes de conteúdos normativos garantem a reprodução da sociedade. A esfera governamental configura-se aqui como um conjunto de comandos especializados das modernas instituições representativas, articuladas pelo princípio majoritário. Espera-se que o governo “represente” a maioria da nação. No segundo plano, o governo assume, diante da moderna distinção dos poderes, um crescente perfil técnico, como atividade de direção e gestão política estatal. Esta atividade se complexifica e se tensiona na medida em que é circunscrita pelo problema da formação de uma maioria parlamentar, a qual deve responder o governo. Espera-se que destas circunstâncias e deste relacionamento resulte a “governabilidade” do país.

Do equilíbrio destas duas instâncias - representatividade e governabilidade -, depende a saúde política das modernas democracias e, particularmente, o complexo problema da eficiência do Executivo. Uma difícil equação, como argutamente expõe Cerroni (1993, p.169); por um lado

abre-se o perigo de que a articulação da maioria parlamentar, obtida muitas vezes mediante coalizões de vários partidos, determine a instabilidade e a escassa eficiência de governo. Por outro lado, abre-se o perigo de que a garantia da estabilidade e da eficiência seja alcançada com meios artificiais (‘prêmios de maioria’), que descolorem a representatividade e separam de maneira exagerada a dinâmica política da dinâmica social.

Podemos agora concluir que um modelo de governabilidade deverá ser extraído, e gradualmente calibrado, através de uma análise histórica. Uma vez construído o modelo pode-se confrontá-lo com evidências das tendências recentes do processo político brasileiro para determinar:

- a) a presença e relevância do problema da governabilidade, no contexto dos governos civís, após o regime autoritário-militar;
- b) se constatado o fenômeno em sua problematicidade, pode-se investigá-lo pela consideração de quatro coordenadas:
 1. como algo que decorre das vicissitudes, vícios ou deformações históricas da política brasileira;
 2. como expressão de ambivalências próprias da transição e consolidação do novo regime liberal democrático;
 3. como decorrente das características da personalidade e estilos políticos dos Presidentes, no que diz respeito a sua ação governamental; e
 4. como resultado de mudanças estruturais em escala internacional, particularmente sobre a capacidade governamental de formular e gerir a política econômica.

Pode-se avançar explicações que incorporem validamente, em diversos graus de pertinência, elementos das quatro ordens de considerações indicadas. Isto não nos isenta, entretanto, de buscar um núcleo explicativo que demarque com nitidez o fenômeno nas respectivas conjunturas governamentais.

Só podemos aqui indicar os termos de tal investigação, por nós realizada em outro âmbito e com distintas finalidades⁹.

Referências

- Barry, B. (1991) *Democracy and Power. Essays in Political Theory 1*, Oxford: Clarendon Press.
- Beetham, D. (1992) 'Liberal Democracy and the Limits of Democratisation', *Political Studies*, XL Special Issue, pp.40-53.
- Cerroni, U. (1993) *Política - Métodos, Teorias, Processos, Sujeitos, Instituições e Categorias*, S.Paulo: Editora Brasiliense.
- Crozier, M., Huntington, S. P. and Watanuk, J. (1975) *The crisis of democracy : report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. Also known as: The Triangle papers*, New York: New York University Press.
- Furtado, C. (1992) *Brasil. A Construção Interrompida*, Rio: Paz e Terra.
- Habermas, J. (1969) "Participação Política", in Cardoso, F.H. e Martins, C.E. (orgs.) *Política e Sociedade*, v.1, S. Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979.
- Habermas, J. (1973) *La crise della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari: Laterza, 1975.
- Habermas, J. (1975) *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon Press.
- Held, D. (1987) *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. (1990a) *Representative Democracy and its Limits*, Cambridge: Polity Press.

⁹ Trata-se de *Democratic Life After the Transition: In Search of Governability in Brazil* (PhD Thesis in progress, Birkbeck College, University of London).

- Hirst, P. (1994) Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance, Cambridge: Polity Press.
- Hirst, P. and Thompson, G. (1996) Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance, Cambridge: Polity Press.
- Nogueira, M. A. (1995) “Para uma Governabilidade Democrática Progressiva”, Lua Nova. Revista de Cultura e Política N(36, 105-128.
- O’Connor, J. (1973) The Fiscal Crisis of the State, New York: St. Martin’s Press.
- Offe, C. (1984) Problemas estruturais do Estado capitalista, Rio: Tempo Brasileiro.
- Offe, C. (1985) Disorganized Capitalism, Cambridge: Polity Press.