

# A GOVERNABILIDADE NUM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

José AFONSO DA SILVA

SUMARIO: I. *Questão de ordem.* II. *Governabilidade e governança.* III. *A crise do Estado e governabilidade.* IV. *Constituição e a governabilidade democrática.* V. *Burocracia e governança.* VI. *Presidencialismo e governabilidade.* VII. *Federalismo e governabilidade.* VIII. *Sistema de partidos e governabilidade.* IX. *Orçamento e governabilidade.* X. *Conclusão.*

## I. QUESTÃO DE ORDEM

Este texto se destina a discutir a questão da governabilidade no Brasil, a partir de algumas considerações teóricas sobre o tema, para depois se deter nas questões concretas da governabilidade brasileira.

## II. GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Os termos *governabilidade* e *governança* se referem a fenômenos recentes, ou, melhor se diria, que são fenômenos antigos que só recentemente passaram a atrair a atenção dos teóricos que sobre eles se detiveram e formularam conceitos doutrinário, objetos e funções. Mas uma teoria não surge do nada. Um conceito novo decorre sempre de questões novas, ainda que os fenômenos sejam mais antigos. Por isso, tanto o termo *governabilidade* como *governança* denotam problemas novos, porque “os sistemas políticos atuais são bem mais difíceis de governar e de transformar do que os sistemas políticos historicamente já existentes”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cf. Bobbio, Norberto *et al.*, *Dicionário de política*, 12a. ed., Brasília, Editora UnB/L.G.E Editora, 2004, vol. 1, verbete “governabilidade” VI, p. 552.

A doutrina brasileira, em geral, afirma que os termos *governabilidade* e *governança* se referem a fenômenos diferentes. *Governabilidade* tem conotação política; *governança* tem sentido institucional. Na doutrina estrangeira nem sempre encontramos essa diferenciação, utilizando-se o termo *governança* (“governance”, “gobernanza”, às vezes “gobernação”, “governação”), para abranger os aspectos da governabilidade e daquilo que aqui se chamará governança. Não raro também se emprega o termo “governabilidade” num sentido genérico e “governança” como uma vertente daquela. Assim é que, num texto, em francês, de Jaime Preciado Coronado, sobre a governabilidade do México pós priista, encontramos a seguinte passagem:

A teoria da governabilidade permite identificar duas abordagens que são divergentes: em primeiro lugar, aquela que se conhece sob o nome de *governance theory*, e que se aplica aos negócios do ‘bom governo’, segundo critérios estreitamente ligados à eficácia administrativa das políticas públicas em escala nacional, ou ao exercício institucional, particularmente sobre os sujeitos relativos à política econômica, que tem relação com a integração nacional no mercado global. Segundo essa primeira acepção, as fontes disciplinares utilizadas são as ciências políticas e a economia, enquanto as escalas de aplicação desse conceito vão do local ao global, passando pelo supranacional, com um peso decisivo da dimensão do Estado nacional. Em segundo lugar, o termo governabilidade democrática adquiriu maior influência nos debates concernentes às ciências sociais em geral. Se bem que suas preocupações sejam similares àquelas da teoria da governança, sua proposta metodológica ultrapassa as questões de direção de governo e introduz o tema da participação cidadã.<sup>2</sup>

A mim me parece um pouco confusa essa doutrina. Por isso, vou utilizar aqui a doutrina que se desenvolve no Brasil a propósito do assunto.

Esclareça-se, desde logo, que a *teoria da governança* se desenvolveu na sociedade norte-americana, há umas duas décadas, no domínio restrito da gestão das empresas, sob a denominação de *governança corporativa* como um modelo ou um *modus operandi*, um equilíbrio entre os acionistas, o conselho administrativo, os auditores externos e os diri-

<sup>2</sup> Cf. Preciado Coronado, Jaime, “La gouvernabilité dans la recomposition des relations entre les acteurs politiques, les groupes intermédiaires, les ONG et les agents économiques dans le Mexique post-priiste”, em Milani, Carlos et al. (dirs.), *Démocratie et gouvernance mondiale*, París, Édition UNESCO/Karthala, 2001, p. 102.

## GOVERNABILIDADE NUM ESTADO DEMOCRÁTICO

3

gentes da empresa.<sup>3</sup> Nesse âmbito, termo *governança* refere-se aos dispositivos institucionais e comportamentais que regem as relações entre os dirigentes de uma empresa, o conselho de administração, os acionistas, os clientes, o mercado etc. Com essa caracterização é que se fala, no Brasil, em *governança corporativa*. Percebeu-se, no entanto, que esses objetivos são também válidos para o setor público.<sup>4</sup>

A transposição, porém, dessa concepção fortemente hierarquizada para o setor público exige ajustamentos estruturais. Melhor que pretender uma tal transposição será conceber a governança com duas vertentes significativas, sem que uma derive da outra: a *governança corporativa* com suas regras e objetivos concernentes aos dispositivos institucionais e comportamentais das empresas privadas, e a *governança pública* referida à organização administrativa do poder público. Quer dizer, reconhece-se que a governança, desenvolvida na administração das empresas, é também válida para as organizações públicas. “Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados no mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exigem novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições”.<sup>5</sup> Aqui não interessa a primeira perspectiva —a governança corporativa—, mas apenas a segunda perspectiva a *governança da administração pública* que não se confunde com a governabilidade, embora se possa admitir que seja um dos aspectos desta. Não desconheço a observação de Maria Helena de Castro Santos, segundo a qual a ampliação do conceito de *governança* torna cada vez mais imprecisa sua distinção daquele de governabilidade, por isso sugere o emprego do termo *capacidade governativa* que, no seu entender, engloba as noções sistêmicas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos de governabilidade e governança.<sup>6</sup> Assim mesmo manterei a distinção, reservando o termo *governança* relativamente aos aspectos gerenciais e administrativos

<sup>3</sup> Cf. Vbeaud, Michel et al. (coords.), *Mondialisation, les mots et les chose*, París, Édition Karthala, 1999, p. 307. Cf. também Pérez, Roland, *La gouvernance de l'entreprise*, París, La Découverte, 2003, p. 22.

<sup>4</sup> Ainda que não com clareza suficiente, cf. Pérez, Roland, *op. cit.*, nota 3, p. 5.

<sup>5</sup> Nesse sentido, cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, 4a. ed., Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001, p. 7.

<sup>6</sup> Cf. Castro Santos, Maria Helena de, “Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no brasil pós-constituinte”, *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, núm. 3, 1997, capturado na internet [www.scielo.br?scielo.php?23.10.04](http://www.scielo.br?scielo.php?23.10.04).

do Estado e *governabilidade* em relação ao exercício do poder e suas relações, não como conceitos estanques mais interrelacionados já que a governança constitui também um fato ou um instrumento da governabilidade.<sup>7</sup> A distinção correlaciona-se com a reforma do Estado e reforma do aparelho do Estado. A primeira

...refere-se à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por sua vez, reforma do aparelho do Estado diz respeito à reformulação da forma burocrática de administração e de prestação de serviços públicos, mediante novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas, cujo objetivo consiste em aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas que produzam resultados, noutros termos, eficiência do agir estatal.<sup>8</sup>

### III. A CRISE DO ESTADO E GOVERNABILIDADE

O conceito de governabilidade construiu-se em decorrência de seu oposto: a *ingovernabilidade*, “palavra carregada de implicações pessimistas (crise de Governabilidade) e, freqüentemente, conservadora, presta-se a múltiplas interpretações”.<sup>9</sup> O conceito surgiu em meio à crise do Estado de Bem-Estar Social, nos anos 70. Não é o caso aqui de repisar os velhos problemas gerados pelo Estado Liberal e o conseqüente surgimento do Estado de Bem-Estar Social ou simplesmente Estado Social que buscou compatibilizar, em um mesmo sistema, dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem estar social geral.<sup>10</sup> Essa “suprema criação do capitalismo organizado e maduro do pós-guerra [na expressão de Leonardo Valles Bento] estava nos limites das suas possibilidades”.<sup>11</sup>

7 Sobre a distinção dos conceitos, cf. ainda Prats I Catalá, Joan, “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX”, em Bresser Pereira, Luiz Carlos (oeg.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, cit., nota 5, p. 272.

8 Valles Bento, Leonardo, *Governança e Governabilidade na reforma do Estado*, Barueri (SP), Manole, 2003, pp. 85 e 86.

9 Cf. Bobbio, Norberto et al., *op. cit.*, nota 1, p. 547.

10 Cf. Díaz, Elías, *Estado de derecho e sociedad democrática*, Madri, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973, p. 106. Também Bonavides, Paulo, *Do Estado liberal ao Estado social*, São Paulo, Saraiva, 1961, p. 305.

11 Bonavides, Paulo, *op. cit.*, nota 10, p. 306.

Alguns doutrinadores brasileiros, especialmente os conservadores, mas também outros que se apresentam como sociais-democratas, reduzem a crise do Estado brasileiro a três aspectos: *uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção e uma crise da forma burocrática de administração*, pela rigidez e ineficiência do serviço público.<sup>12</sup> A crise do Estado social [conforme Bresser Pereira] teria decorrido da estratégia burocrática de executar diretamente os serviços sociais de educação, saúde e assistência,<sup>13</sup> pleiteando a transformação do Estado Social em Estado Social-Liberal, o que nada mais é do que adotar uma forma de neoliberalismo enfeitado. Essa posição não difere da tese da ingovernabilidade da Comissão Trilateral, que teve como um de seus principais teóricos Samuel Huntington. A ingovernabilidade, assim, decorreria do excesso de demandas sociais e da incapacidade do Estado de atendê-las. Significava isso que a solução da crise de governabilidade haveria de resolver-se pela retração dos direitos sociais. Essa interpretação deu respaldo aos primeiros ataques à Constituição de 1988. Mal acabava de ser promulgada, o presidente José Sarney e seu Ministro da Justiça, Saulo Ramos, a acusavam de prejudicar a governabilidade, porque garantia direitos demais, inviabilizava o Estado e a economia, diziam.<sup>14</sup> A interpretação de Bresser Pereira foi responsável pelo processo de reformas constitucionais de feição nitidamente neoliberal que se instaurou no Governo Fernando Henrique Cardoso, do qual ele era ministro da Administração e Reforma do Estado.

A crise do Estado brasileiro tinha e ainda tem várias dimensões e não se tratava apenas de crise econômica, financeira e monetária, de que a inflação e a dívida externa representavam a exteriorização mais dramática.<sup>15</sup> Ocorria e ainda ocorre na esfera da distribuição do poder entre a

12 Cf. Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*, São Paulo, Editora 34, 1996, pp. 9 e 19.

13 Cf. Bresser Pereira, *op. cit.*, nota 12, p. 21. Apesar disso, ele próprio, em outro trabalho, declara que “Os problemas de governabilidade não decorrem do ‘excesso de democracia’, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do especto político” (*Reforma do Estado e administração pública gerencial*, *cit.*, nota 5, p. 238).

14 Cf. Sader, Emir, “(In)governabilidade, caos, crise social”, internet: [www.rebelion.org/brasil/030811\\_sader.htm](http://www.rebelion.org/brasil/030811_sader.htm), 11.8.2003.

15 Algumas passagens desta exposição reelaboraram textos do meu estudo, não publicado, sob o título “Crise e Reforma do Estado (o caso brasileiro)”, apresentado ao “Con-

sociedade, a máquina estatal e os governos; na esfera político-administrativa; em relação à eficácia da gestão pública, à reorganização da administração e à seleção, adestramento e eficiência do funcionalismo; na esfera do funcionamento dos poderes.<sup>16</sup>

Ocorria também no modo de intervenção do Estado. A participação do Estado na economia, no Brasil, esteve, no primeiro momento, a serviço da industrialização do País. Veio acoplada à política de substituição das importações. As empresas estatais, siderúrgicas especialmente, serviram como produtoras de insumos para as indústrias privadas, que os adquiriam a preços subsidiados, de sorte que os resultados deficitários (daí a crise fiscal) dessas empresas encontravam sua lógica nesse sistema. Era a doutrina da industrialização a qualquer preço, que produziu resultados importantes, quer na modernização de amplos setores produtivos, quer no crescimento da produto interno, a ponto de elevar o País à oitava ou nona economia do mundo, embora continuasse a ter uma das populações mais pobres do globo, com enorme massa da população vivendo na miséria absoluta.

Esse modelo de desenvolvimento esgotou-se na década de 80. Nova política industrial fora reclamada, mas ainda não formulada e menos executada, a qual, no entanto, para ser eficiente, exigia e exige empresas modernas e competitivas em todos os níveis, sob riscos próprios, não mais baseadas em maciços subsídios e incentivos como acontecera até então.

A crise tem legados históricos relevantes que caracterizam nossa cultura política e comprometem o funcionamento do Estado e sua modernização, tais são o *patrimonialismo* (apropriação do Estado, por seus agentes, como se fosse propriedade deles), o *cartorialismo* (utilização por setores privados de agências e órgãos estatais em proveito de seus interesses) e o *clientelismo* (privilégios e benesses outorgados, voluntariamente, a indivíduos, grupos sociais e regiões e que caracterizam injustifi-

gresso Internacional sobre a Reforma do Estado”, celebrado na Cidade do México de 25 a 29 de junho de 1990, sob o patrocínio do Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>16</sup> Cf. *Os Desafios do Brasil e o PSDB*, Brasília, 1989, p. 47. Cf. também Jaguaribe, Hélio, “Para entrar nos anos 90 (2)”, *Folha de S. Paulo*, 7.1.90, p. A-3; id., *Brasil, Reforma ou Caos*, Rio, Paz e Terra, 1989, p. 17; Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, “Reforma e modernização do Estado”, em Fórum Nacional, *As Perspectivas do Brasil e o Novo Governo*, São Paulo, Nobel, 1990, pp. 108-110.

cadas discriminação),<sup>17</sup> que fincam raízes nas relações coronelísticas e no mandonismo local, em que as funções públicas se subordinavam ao interesse do poder privado dos “coronéis”, que se apropriavam do aparelho estatal, por via de sua ascensão sobre os instrumentos do poder constituído. Esses legados históricos se tornaram fatores de ingovernabilidade, quando as transformações sociais exigiram Estado eficiente em condições de prestar os serviços sociais reclamados pela população. Com a evolução, incluindo a globalização, violência urbana, criminalidade organizada etc., pode-se admitir que a ingovernabilidade, no Brasil, chegou a assumir aqueles três tipos de que nos fala Fábio W. Reis, assim sintetizados: *a) ingovernabilidade por sobrecarga*, correspondente à crise das sociais-democracias iniciada há aproximadamente um quarto de século [que quer dizer, na verdade, crise do Estado Social, não tipicamente da social-democracia, ou no máximo de um viés desta]; *b) ingovernabilidade pretoriana*, referente à precariedade institucional e instabilidade política de muitos países da periferia do capitalismo mundial do século XX; *c) ingovernabilidade hobbesiana*, fruto das consequências políticas e dos desdobramentos sociais da globalização e da reafirmação do mercado, acopladas à penetração do narcotráfico (violência urbana, criminalidade intensificada, insegurança).<sup>18</sup>

O debate sobre a questão do Estado, no Brasil, chegou à conclusão de que a superação de sua crise exige rever, em profundidade, seus objetivos, suas funções, sua organização, sua inserção na sociedade, no contexto de um projeto nacional.<sup>19</sup> A reforma do Estado brasileiro consiste, portanto, na erradicação do anacronismo institucional, caracterizado pelo patrimonialismo, o cartorialismo corporativista e o clientelismo. Importa, pois, modernizá-lo. O Estado é tanto mais moderno quanto seja mais capaz de desempenhar as funções estatais básicas, tais as funções regulatórias e as funções gestoras dos negócios da sociedade e dos negócios do próprio Estado.<sup>20</sup> Entre as funções básicas do Estado sobreleva a de garantir os direitos humanos fundamentais em todas as suas dimensões.

17 Cf. Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, *op. cit.*, nota 16, p. 111.

18 Cf. em Fleury, Sonia, “Governabilidade e cidadania para a equidade em saúde”, trabalho apresentado no Tercer Foro Interamericano de Liderazgo em Salud, realizado em Buenos Aires, 16 e 17 de dezembro de 2002 (fonte: [www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep) capturado em Google/governabilidade).

19 Cf. Cavalcanti de Albuquerque, Roberto, *op. cit.*, nota 16, p. 108.

20 Cf. inclusive para pormenores, Jaguaribe, Hélio, *op. cit.*, p. 220.

Não será moderno o Estado não submetido a um regime constitucional legítimo e democrático.

#### IV. A CONSTITUIÇÃO E A GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA

A Constituição acolheu a tese de que o equilíbrio entre o poder e a cidadania só se realizaria efetivamente num *Estado Democrático de Direito* em que se aplique, por todas as formas possíveis, a participação do povo no poder, pois, onde essa participação é ampla, o Estado se integra na sociedade civil, de sorte que os conflitos *poder-povo* são resolvidos dialeticamente.<sup>21</sup> Isso significa que a Constituição optou pela *governabilidade* como um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.<sup>22</sup>

Tal concepção de governabilidade mostra que a capacidade de governar das ditaduras não caracteriza governabilidade, por mais eficiente que seja, porque essa eficiência não estará a serviço da coletividade, mas a serviço de um grupo detentor da força. A governabilidade não pode ser apenas a prática da eficiência, porque há de ser especialmente o exercício da legitimidade. Sim, a governabilidade pode ser entendida “como a capacidade dos sistemas políticos de agirem eficientemente na busca da racionalidade econômica, da elevação dos padrões sociais e, assim, da estabilidade política, da previsibilidade e da capacidade de arbitrar os conflitos, quer no âmbito jurídico, quer na esfera política”, mas há de ser especialmente a possibilidade de garantir o gozo e a expansão dos direitos fundamentais da pessoa humana em todas as duas dimensões. A governabilidade é, assim, um tema central da democracia e tem a percepção de que “a eficiência da atuação administrativa e governamental aumenta na razão direta da democratização e da transparências das políticas públicas”.<sup>23</sup> Toda governabilidade é, portanto, democrática. Nem por isso se há de negar validade à concepção que cada vez mais se difun-

21 Essa a tese que sustentamos em conferência na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em 15.12.84, dando início às discussões doutrinárias sobre os caminhos para uma nova ordem constitucional. Cf. *Constituinte em Debate*, pp. 23 e 24, publicação da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1984.

22 Cf. Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, 23a. ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 119.

23 Nesse sentido, Valles Bento, Leonardo, *op. cit.*, nota 8, p. XII.

de de uma *governabilidade democrática*, sem que daí se deva extrair a idéia de que possa haver uma governabilidade não democrática ou ditatorial. Não, pelo menos na visão que aqui se sustenta. Essa visão aceita a idéia de que a *governabilidade*, num Estado Democrático de Direito, consiste na capacidade de exercício eficaz do poder, em um quadro político de liberdade e pluralismo, que, além de apoiar na vontade popular, desenvolva políticas públicas que promovam valores de solidariedade e de justiça social, que sustentem um projeto nacional de mudanças que erradique a pobreza e marginalização e reduza as desigualdades sociais.<sup>24</sup>

Essa é a *governabilidade democrática* que a Constituição acolhe. Uma Constituição é um sistema de limites em função da proteção dos direitos fundamentais, de sorte que o exercício do poder há que se desenvolver nos quadros da legalidade constitucional. Não há governabilidade possível para além ou acima da Constituição. Os governos Sarney, Collor e Fernando Henrique acusaram a Constituição de prejudicar a governabilidade, especialmente pelas garantias de direito sociais nela inscritos, assim como a acusaram de corporativa. A questão da governabilidade que a Constituição põe não é, porém, esse, mas o da permanência de uma parte importante dos antigos dirigentes do regime autoritário e as políticas econômicas sucessivas que agravou mais as desigualdades sociais.<sup>25</sup> Conforme tenho dito em diversas palestras, a Constituição não remodelou o sistema de poderes, não concluiu a reforma do Estado. Houve reajustes, mas não as transformações requeridas pela sociedade brasileira. Os pressupostos institucionais das crises continuam potencialmente existentes. Daí decorre elementos que, por certo, não facilitam a governabilidade, conforme se mostrará em seqüência.

## V. BUROCRACIA E GOVERNANÇA

A *governança*, como visto, é um processos pelo qual se coloca as instituições administrativas em condições de funcionamento eficiente e ade-

<sup>24</sup> Esse conceito tem aspectos do conceito de *governabilidade democrática* que consta do “Discurso pronunciado pelo ministro das Relações Exteriores [do Brasil], embaixador Celso Amorim, durante a XXXII Assembléia da Organização dos Estados Americanos” (fonte: [www.radiobras.gov.br/integras](http://www.radiobras.gov.br/integras)). Sobre a “governabilidade democrática”, cf. também Joan Prats I Catalá, “Governabilidade democrática na América latina no final do século XX”, em Bresser Pereira, Luiz Carlos, *op. cit.*, nota 5, p. 272.

<sup>25</sup> Cf. Também Milani, Carlos (dir.), *Démocratie et gouvernance mondiale*, p. 19.

quado ao desenvolvimento da governabilidade. Atua, pois, no aparelho burocrático do Estado para desemperrá-lo em favor da governabilidade. Os prejuízos da governabilidade provém do fato de que o Estado brasileiro funciona mal. Isso se deve, sem dúvida, a uma hipertrofia burocrática, não por excesso de funcionários,<sup>26</sup> mas pelo excesso de regulamentação, a tendência a colocar interesses corporativos em lugar dos interesses de usuários e da sociedade em geral. Interesses privados apoderaram-se de segmentos de setores burocráticos, utilizando o aparelho estatal em benefício próprio. Agências governamentais, instituídas para funções regulatórias de setores produtivos no interesse nacional e geral, foram transformadas em cartórios de realização dos interesses de grupos específicos. A permanência das elites dirigentes do regime militar e a tendência à continuidade institucional e dos processos burocráticos exerceu poderosa influência na construção do capítulo da administração pública da Constituição que, por isso, não foi capaz de eliminar completamente os mecanismos de apropriação privada do Estado, que, embora tenham raízes históricas, teve, no autoritarismo, um campo propício de desenvolvimento.

Alguns aspectos da crítica de Bresser Pereira são procedentes. Diz ele:

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Num momento em que o país necessitava urgentemente reformar sua administração pública, de modo a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, realizou-se o inverso. O serviço público tonou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi causada pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público; pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas; e pela afirmação constitucional

<sup>26</sup> Philipp Faucer desfaz o vezo de acusar a administração brasileira de ter servidores em demasia, ao dizer: “A administração pública brasileira é certamente ineficiente, mas não por seu tamanho. A proporção de funcionários públicos em relação à população total, ou à força de trabalho, é baixa em comparação com a dos países europeus” e em nota n. 46 observa que “No Brasil há nove funcionário públicos por mil habitantes; na Inglaterra há 91,4; na Itália 65; e na França 46,4. Os servidores públicos representam 2% da força de trabalho brasileiro, 18,9% na Inglaterra, 16,1% na Itália e 17% na França” (*Cf. “Restaurando a Governabilidade: o Brasil (afinal) se Acertou?”, Dados* vol. 41 n. 1 Rio de Janeiro 1998; fonte: internet [www.scielo.br.scielo.php](http://www.scielo.br.scielo.php)).

de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi um meio adequado de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas.<sup>27</sup>

Com base nisso, Bresser Pereira, como ministro da administração e da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, empreendeu uma reforma administrativa e previdenciária e dos Estado com o objetivo de substituir o modelo de administração burocrática weberiana, de fato ainda agasalhada pela Constituição, por um modelo de administração gerencial.<sup>28</sup> Antes, porém, de mostrar os resultados dessa reforma, é pertinente fazer algumas observações sobre o texto supratranscrito.

Não é certo que a Constituição representou um retrocesso burocrático; o que se pode admitir é que ela manteve o sistema existente; não inovou; ao contrário, consolidou o modelo burocrático tradicional que vinha desde a década de 30. Em verdade, só o *regime jurídico único* foi criação dela. Esse regime único, de difícil compreensão e aplicação, fora um transtorno, efetivamente. Só trouxe problemas diretos à governança com repercussão na governabilidade.

Na verdade, só o *regime jurídico único* foi criação da Constituição de 1988. Esse regime único, de difícil compreensão e aplicação, fora um transtorno, efetivamente. Só trouxe problemas diretos à governança com repercussão na governabilidade.

A aposentadoria com vencimentos integrais e a estabilidade são garantias constitucionais do funcionalismo, desde a Constituição de 1934, e nunca foram empecilho à governabilidade.

É simplismo reduzir a questão da estabilidade dos funcionários públicos a um meio de protegê-los contra as práticas patrimoniais. A estabilidade é, sim, uma garantia funcional, vinculada ao sistema de mérito e à profissionalização da burocracia, em oposição ao *spoil sistem* que servia a interesses políticos e gerava a instabilidade no serviço público e impedia a profissionalização dos servidores. A estabilidade, desde a Constituição de 1934, só era reconhecida ao funcionário público, depois de

27 *Reforma do Estado e administração pública gerencial, cit.*, nota 5, p. 252.

28 *Idem*, por ele coordenado, dá conta da problemática teórica que serviu de base para a implantação de suas idéias.

dois anos de efetivo exercício, quando nomeado em virtude de concurso público (artigo 169). A deformação do sistema, por interesse clientelísticos, é que gerou graves defeitos, com o vezo de admitir servidores internos ou extranumerários, sem concurso, por meio de apadrinhamento político, que, de tempo em tempo, eram estabilizados por alguma emenda constitucional. A Constituição de 1988 não escapou a essa prática dano-sa à governabilidade, porque geradora de um corpo de servidores públicos desqualificados que não ingressaram no serviço público, por seus méritos para servir à administração, mas foram nele introduzidos para se servir da administração em favor dos políticos que lhes possibilitaram o emprego. Foram os conservadores do grupo “Centrão” que, contra as forças da mudança, conseguiram introduzir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o artigo 19 declarando estáveis todos os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas que contassem com pelo menos cinco anos de serviço. Nesse caso, sim, a estabilidade constituía um estorvo, porque não era uma referência do sistema de mérito funcional.

A aposentadoria dos servidores públicos, em si, não criava nenhum problema à governabilidade. Suas distorções foram responsáveis pelo surgimento de uma minoria privilegiada que passou a ser chamada de “marajás”, por perceberem proventos altíssimos, enquanto a maioria dos servidores percebiam (e percebem) proventos baixíssimos. A questão tinha outros fundamentos. A aposentadoria dos servidores públicos fundamentava-se num sistema próprio de previdência não contributivo e, por isso, não submetido a um teto remuneratório.

Toda essa problemática, referente aos servidores públicos, não se deve a nenhuma postura constitucional, mas à péssima política ou mesmo à falta de uma política de recursos humanos coerente e racional. A tentativa que se fez, nos anos 50, de classificação de cargos e estruturação das carreiras do funcionalismo, fundada em bases de administração científica, fracassou ainda por força do patrimonialismo e do clientelismo político, não de responsabilidade dos servidores públicos, mas dos políticos. A solução, portanto, dependia de outros parâmetros, não na adoção de um modelo neoliberal como, sem dúvida, é a administração pública gerencial.

A reforma proposta por Bresser Pereira parte do reconhecimento de uma crise do Estado que se manifesta por uma crise fiscal, uma crise do

tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração pública.<sup>29</sup> Embora afaste uma solução neoliberal, admite que a “reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais”.<sup>30</sup> O viés neoliberal está presente aí: reduzir o Estado no que tange à prestação dos direitos sociais (inclusive os dos servidores públicos), mas manter ou até ampliar benefícios ao empresariado. Daí vieram as emendas que eliminaram todos os dispositivos constitucionais de defesa da economia nacional, abrindo campo à maior influência da globalização, e, por consequência, vieram as privatizações, quase sempre financiadas com recursos público do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social. Foi assim que, mediante as Emendas Constitucionais n. 5, 6, 7, 8, 9, do mesmo dia 15.8.1995, se mudou a forma de intervenção do Estado, segundo a concepção de Bresser Pereira, eliminando o conceito de empresa brasileira de capital nacional, permitindo a exploração de minérios por empresas estrangeiras com sede e administração no país, suprimindo a regra que dava predominância aos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador assim como a de que seriam brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelos menos, dos tripulantes de embarcações nacionais, permitindo a exploração dos serviços de telecomunicações por concessão a empresas privadas, flexibilização do monopólio do petróleo.

Outra premissa da reforma Bresser Pereira é a de que “a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo”, mas reconhece que à “nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente

<sup>29</sup> Cf. “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”, em Bresser Pereira (coord.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, cit., nota 5, p. 23. Cf. também “Da administração pública burocrática e gerencial” do mesmo autor na mesma obra, pp. 237 e ss. Na mesma linha é o texto de Fernando Luiz Abrucio, “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”, no mesmo volume, pp. 173 e ss.

<sup>30</sup> *Idem; ibidem*, p. 23.

financiar”.<sup>31</sup> Essa “nova administração pública” proposta e, em parte rea-lizada pela Emenda Constitucional 19/1998, é a *administração pública gerencial*, cujas características básicas assim se definem: “orientação pa-ra o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confian-ça; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criati-vidade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos”.<sup>32</sup>

O próprio Bresser Pereira reconhece que a administração pública ge-rencial se identifica com as idéias neoliberais, segundo formulações rea-ganiana e thatcheriana, nos anos 80.<sup>33</sup> As Emendas Constitucionais 19/1998 e 20/1998 consubstanciaram uma reforma administrativa e pre-videnciária que tentaram implementar as idéias de Bresser Pereira. Os três principais pontos por ele focalizados como defeitos graves do mode-lo burocrático foram atacados. O *regime jurídico único* foi eliminado, no que fez bem, porque era um estorvo, embora seus efeitos danosos, em boa parte, já tivessem sido consumados; em seu lugar, previu-se a insti-tuição de conselho de política de administração e remuneração de pes-soal, integrado por servidores, assim como critérios para a fixação de padrões de vencimentos e a manutenção pelos entes federados de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos e a aplicação de recursos no desenvolvimento de programas de qualidade e pro-dutividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparel-hamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade, que são, sem dúvida, providências da mais alta relevância para o aperfeiçoamento da burocracia, indepen-dentemente de ser ou não administração gerencial. A *estabilidade* foi fle-xibilizada; a idéia da reforma era eliminá-la, mas não foi possível, até porque ela é muito vinculada ao sistema de mérito e, portanto, da exigê-nça de concurso público para o acesso aos cargos e empregos públicos. As idéias de Bresser Pereira, no referente à *aposentadoria* dos servidores públicos, só em parte foram consagradas pela reforma; o ponto por ele criticado não sofreu alteração porque foi mantida a aposentadoria com vencimentos integrais, mas o sistema passou a ser contributivo. A Emen-da Constitucional 41/2003, já no governo Lula, completou a reforma, eli-

31 *Idem; ibidem*, pp. 24 e 27.

32 *Idem; ibidem*, p. 28.

33 *Idem; ibidem*, pp. 30-33.

minando os princípios da integralidade, ou seja, o princípio de que os servidores se aposentavam com vencimentos integrais percebidos na atividade. Agora, os proventos da aposentadoria são limitados a um teto correspondente ao salário-contruição tal como no regime geral de previdência social.

Uma característica da administração gerencial, na teoria de Bresser Pereira, é o contrato de gestão “como instrumento de controle dos gestores públicos”. Por isso, sua reforma introduziu no artigo 37 da Constituição o §8, com a seguinte redação:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I- o prazo de duração do contrato; II- os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III- a remuneração do pessoal.

O contrato de gestão apareceu, em verdade, no governo Collor e é criticado acerbamente por administrativistas do porte de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem ele

...não passa de um arremedo de contrato, uma encenação sem qualquer valor jurídico, pelo qual se documenta que a Administração Central ‘concede’ à autarquia ou fundação maior liberdade de ação, isto é, mais autonomia, com a dispensa de determinados controles, e assume o ‘compromisso’ de repasse regular de recursos em contrapartida do cumprimento por estas de determinado programa de atuação, com metas definidas e critérios precisos e avaliá-las, pena de sanções a serem aplicadas ao dirigente da autarquia ou fundação que firmou o ‘pseudocontrato’ se, injustificadamente, o descumprir.<sup>34</sup>

Os contratos de gestão têm servido para outorgar a entidades qualificadas como organização social a execução de atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, sem licitação, nos termos da Lei 9.637/1998. Foi também dessa concepção de administração gerencial que se criaram diversas agências reguladoras durante o governo Fernan-

<sup>34</sup> Cf. Bandeira de Mello, Celso Antônio, *Curso de direito administrativo*, São Paulo, Malheiros, 2003.

do Henrique Cardoso, com tal autonomia gerencial, que hoje se revelam um elemento prejudicial à governabilidade, dado que tomam decisões nem sempre em harmonia com a orientação do Presidente da República.

A administração gerencial (que em seus méritos) é um conceito vinculado à administração empresarial, que se quis transpor para o setor público, pura e simplesmente, como administração pública gerencial numa concepção de corte conservador e simplista que consiste em pretender gerir o espaço público como se fosse uma empresa privada, sem levar em conta que o espaço público pertence ao povo (“*populus*” —“*populicus*” — *público*). Portanto, o povo é o legítimo dono do espaço público, pelo que a administração pública tem que ser democrática por definição<sup>35</sup> e, por isso, seus métodos de organização e de atuação têm que ser, em definitivo, muito diverso dos métodos da administração empresarial, como todos os publicistas reconhecem.

## VI. PRESIDENCIALISMO E GOVERNABILIDADE

Um dos arraigados elementos da cultura política brasileira consiste na primazia do Poder Executivo e na tradicional desconfiança no Poder Legislativo. Larga camada do povo mais carente acalenta a cultura paternalista que vem do coronelismo e espera do Chefe do Poder Executivo, em todos os níveis de governo, a solução de seus problemas e dificuldades pessoais. Daí decorre um presidencialismo monárquico e personalista, que, não raro, tende a governar por cima dos demais Poderes. Esse centralismo presidencial assumiu feições exacerbada no regime militar, em detrimento de um equilíbrio mais eficaz com os Poderes Legislativo e Judiciário.<sup>36</sup>

Essa foi a situação que a Constituinte encontrou. Desde logo, conscientizou-se de que uma de suas tarefas importantes seria reformar o sistema de poder. Ninguém se iludia, pretendendo instituir um Executivo fraco. Se não se estava construindo um “Estado mínimo”, segundo o figurino liberal, mas, se da Constituição sairia um Estado forte, por certo que um tal Estado requereria um Executivo forte, embora sujeito a freios

<sup>35</sup> Nesse sentido também, Ladislau Dowbor, “Governabilidade e Descentralização”, internet: [www://ppbr.com/Id/govport.asp](http://ppbr.com/Id/govport.asp), capturado em google/governabilidade.

<sup>36</sup> Sobre isso, cf. Camargo, Aspásia, “As dimensões da crise”, em Camargo, Aspásia e Diniz, Eli (orgs.), *Continuidade e mudança no Brasil da nova República*, São Paulo, Vértice, 1989, p. 29.

que o contivessem nos limites da legalidade constitucional. Não se aceitou a posição de que o Estado forte seja incompatível com a modernidade; antes compreendeu-se que a modernização brasileira não prescinde do Estado. O equilíbrio de poderes não estará no enfraquecimento do Executivo, retirando dele o que só a ele deve corresponder. Estará no aparelhamento do Legislativo para o exercício de suas funções com eficiência e presteza.

O Congresso Nacional foi sendo plasmado, durante o processo constituinte, para exercer as funções de Parlamento num sistema parlamentarista de governo, que também foi sendo construído durante a elaboração constitucional. No final, contudo, por diversos tipos de pressão do Presidente da República e de Governadores de Estado, foi aprovada uma emenda presidencialista, mal adaptada ao texto já aprovado, sem os ajustamentos necessários, pelo que certos instrumentos, aceitáveis e convenientes num sistema parlamentarista, acabaram perdurando, de sorte a dar ao Executivo presidencialista mais poderes. O exemplo característico disso se tem na instituição das *medidas provisórias*, nos termos do artigo 62. Tais medidas num sistema parlamentarista não se revelariam perigosas, mas apenas um instrumento de governabilidade em situação de risco. No entanto, mal a Constituição fora promulgada, o Presidente da República passou a utilizá-las indiscriminada e abusivamente, com reedições daquelas que não tivessem sido apreciadas pelo Congresso, sob complacência deste e do Poder Judiciário. Todas as tentativas de regular sua utilização, esbarrava na resistência do Poder Executivo sob o argumento de que a edição de medidas provisórias era um mecanismo fundamental para garantir a governabilidade do País. Finalmente, veio a Emenda Constitucional 32/2001 que disciplinou sua edição.

O presidencialismo monárquico e personalíssimo tem sido considerado fonte geradora de problemas para a governabilidade democrática. Ele

...não é institucionalmente apto para enfrentar graves situações de crise, para promover um consenso a partir de conflitos sociais ou políticos sérios, para controlar o exercício do poder sem obstáculo e para assegurar eficiência na tomada de decisões consequentemente nem para assegurar a estabilidade, a continuidade e a eficácia de uma democracia pluralista... Tem sido notoriamente incapaz de canalizar soluções de crises. A concentração de poder no Presidente atrai as graves crises para a sua pessoa, com profundo desgaste pessoal, às vezes, fatal. A personalização do poder, por si, determina um dos problemas mais cruciantes e nunca bem resolvido: o da sucessão presidencial. Isso tudo sem falar

das dificuldades de relacionamento entre Executivo e Legislativo nesse sistema, mormente num sistema multipartidário.<sup>37</sup>

Vale dizer, enfim: “o funcionamento do sistema depende muito de atributos pessoais de uma única pessoa, a qual, quando não os tem, pode levar ao comprometimento da governabilidade e deixar o país em crise por um longo tempo”.<sup>38</sup> A história brasileira é rica em situações de impasse em razão de problemas de liderança do Chefe de Governo. Além do caso recente do Presidente Collor que sofreu *impeachment* por problemas de governabilidade (1992), citam-se as crises da Velha República (1889-1930), o suicídio de Getúlio Vargas, a renúncia de Jânio Quadros, a deposição de João Goulart e as constantes ruptura da legitimidade como foi o regime militar (1964-1984).

De fato, as relações Executivo-Legislativo é, no presidencialismo brasileiro, um complicador da governabilidade. São poderes independentes e sua relação se baseia no princípio do peso e contrapeso, de sorte que as condições de mútua cooperação devem ser cuidadosamente construídas. Essa cooperação resulta ainda mais limitada em razão do sistema pluripartidário que jamais possibilita surgir das urnas um governo com maioria parlamentar, daí o imperativo de formação de governo de coalizão, tarefa árdua que consiste em reunir em torno do governo no mínimo cinco formações partidárias, o que exige intensas negociações para se aprovar qualquer projeto de interesse governamental. Agrava essa situação o fato de ser muito frágil a vinculação partidária, já que os sistema eleitoral de representação proporcional favorece o destaque de pessoas, uma vez que a captação de votos para o colectivo partidário é pessoal, elegendo-se pela legenda os nomes mais votados. Com isso as negociações governamentais não se fazem tanto entre os partidos, mesmo quando alinhados ao governo, mas entre o governo e parlamentares isoladamente, o que importa profundo desgaste ao Presidente, especialmente porque essa negociação envolve sempre a necessidade de concessões de favores em troca de apoio de parlamentares, não raro mediante práticas de corrupção.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Cf. Silva, José Afonso da, *op. cit.*, nota 22, pp. 505 e 506, citando, sobre essa temática, o Consejo para la Consolidación de la Democracia (org.), *Reforma constitucional*, pp. 11 e ss.

<sup>38</sup> Cf. D'Alva Gil Kinzo, Maria, “Governabilidade, Estrutura Institucional e Processo decisório no Brasil”, internet [www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias3/govern.htm](http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias3/govern.htm).

<sup>39</sup> Cf. no mesmo sentido, Maria D'Alva Gil Kinzo, *idem*.

Reconhece-se que a governabilidade parlamentar é vital. Sem ela o governo fracassa, porque nossa democracia é representativa. Por isso é muito importante ter uma maioria estável no Congresso Nacional, mas membros do atual governo tem entendido que se a governabilidade parlamentar é necessária, não é, porém, suficiente. “Está muito longe de seu suficiente, porque a energia transformadora não é gerada no Parlamento, não é gerada nas instituições políticas; ela é gerada na sociedade. São as entidades, os movimentos e as pessoas que geram a energia transformadora”.<sup>40</sup> Por isso se fala em *governabilidade ampliada* para nela abranger a participação popular.

Para um governo liderado pela esquerda [afirma Luiz Dulci, Ministro Chefe da Secretaria-Geral de Articulação Social, do governo Lula], um governo transformador, não basta a governabilidade parlamentar: é importante que esta governabilidade seja ampliada. É fundamental o apoio de uma bancada de deputados ou de senadores, mas é muito importante também a relação que o governo tem com a CUT, com as centrais sindicais, com Contag, com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com as ONGs, com o movimento feminista, com os movimentos de combate ao racismo, com os movimentos de juventude, com a intelectualidade, com o empresariado. Isso passa necessariamente por uma interlocução política do governo com estes setores.<sup>41</sup>

A Constituição de 1988 dá fundamentos a esse tipo de governabilidade ampliada, na medida em que adota o conceito de *democracia participativa*, quando afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos e diretamente (artigo 20.) e que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante *plebiscito, referendo e iniciativa popular* (artigo 14).

Para o exercício da governabilidade ampliada o governo Lula criou mecanismos especiais.

Assim como a Casa Civil atem um diálogo cotidiano, sistemático, minucioso, profissional, com cada bancada na Câmara e no Senado, com cada deputado,

<sup>40</sup> Cf. Dulci, Luiz, “Governabilidade ampliada e participação social no governo Lula”, Gomide, Denise (org.), *Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos*, São Paulo/Petrópolis, ABONG, 2003, p. 43.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 45.

com cada senador individualmente, o presidente e nós todos da equipe de governo tomamos a decisão de ter um ministério que procure fazer este mesmo diálogo cotidiano, sistemático, minucioso, profissional, com as entidades da sociedade civil, com as igrejas, por exemplo - e o Brasil tem um potencial grande neste espaço.<sup>42</sup>

## VII. FEDERALISMO E GOVERNABILIDADE

A República Federativa do Brasil comprehende a União, vinte e seis estados, o distrito federal e cerca de sete mil municípios, todos autônomo, nos termos da Constituição. Isso significa que o poder político se distribui por todas essas entidades governamentais, e, na medida em que o poder político é o signo da governabilidade, o mesmo é dizer que esta, bem ou mal, se acha em todas elas: governabilidade federal, governabilidade estadual (de cada um dos Estados-federados), governabilidade do Distrito Federal e governabilidade de cada município. Não se trata, porém, de governabilidade fragmentada, mas de governabilidade compartilhada, às vezes cumulada ou mesmo superpostas, o que pode suscitar problemas de desarmonia prejudicial. Desse modo, o efeito da governabilidade ou da ingovernabilidade incide sobre a mesma população no âmbito de cada uma dessas esferas governamentais. A descentralização, em qualquer de suas formas, tem sido elevada como um importante fator de governabilidade.<sup>43</sup> Nessa perspectiva, o federalismo constitui, por si, uma forma de Estado que pode propiciar boa governabilidade, mas também pode gerar ingovernabilidade quando ele próprio apresenta problemas de ajustamento. O federalismo brasileiro passou por diversos momentos de crise com forte tensão entre centralização e descentralização, e, por conseguinte, com sérios problemas de governabilidade.

O regime militar implantou um modelo de Estado centralizador. Reduziu, praticamente a nada, a autonomia financeira dos estados e municípios. A Constituição de 1988 tinha, portanto, a imensa tarefa de romper com o federalismo nominal que vigorava desde 1964, reinstituir a federação, expurgar as exigências centralizadoras, com a visão na história

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>43</sup> Cf. Dowbor, Ladislau, "Governabilidade e Descentralização", internet <http://ppbr.com/Id/govpoart.asp>, 23.10.04.

que mostrava que o federalismo brasileiro ainda não havia encontrado o seu ponto de equilíbrio satisfatório.

Perseguindo tais objetivos, a Constituição de 1988 estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais, a partir da declaração do artigo 18, segundo o qual *a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, autonomia* que se consubstancia na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração.

A Constituição rompeu também com centralismo financeiro. Fundou um sistema tributário assentado na técnica da discriminação das rendas, que conjuga dois aspectos: *a discriminação pela fonte*, pela qual a Constituição indica o imposto que cada entidade pode instituir e cobrar (artigos 153, 155 e 156), e *a discriminação pelo produto*, pela qual umas entidades repartem sua receita com outras: certas receitas da União são partilhadas com Estados e Municípios, e algumas dos Estados parceladas com os Municípios (artigos 157 a 162). O sistema propiciou melhores condições financeiras a estados e municípios. No sistema anterior, a União auferia de 65 a 70% das rendas tributárias do país, os Estados pouco mais de 20% e os municípios, em torno de 11%. Com a nova discriminação, os Estados ficam com cerca de 30%, os municípios com aproximadamente 20% e a União com 50%. Com a repartição de encargos de educação, saúde, saneamento, etc., entre estados e municípios, a descentralização estatal fica mais bem caracterizada, de modo a possibilitar melhor atendimento à população. A Constituição foi, contudo, acusada de prejudicar a governabilidade, por causa dessa estrutura descentralizada que retirou recursos da União para distribuí-los aos Estados e Municípios. A questão não está aí, mas no fato de essa descentralização financeira não ter sido acompanhada de melhor repartição dos encargos governamentais. Maria D'Alava Gil Kinzo coloca bem essa questão:

Essas mudanças, no entanto, criaram novas distorções na medida em que não foram acompanhadas de uma redefinição das atribuições alocadas a cada nível de governo. Na verdade, a Constituição estabelece que os três níveis têm responsabilidade ou jurisdição comuns, em áreas como saúde, educação ou habitação. Enquanto a Constituição é bastante clara com respeito às transferências intergovernamentais, é pouco clara ou ambígua na definição das regras que delimitam as atribuições específicas de cada uma das esferas de governo.

As conseqüências mais graves são, por um lado, a desorganização e a descoordenação das políticas governamentais, na medida em que, em muitas áreas, nenhuma das esferas de governo tem clara e total responsabilidade sobre elas; e, por outro, a fragmentação política da estrutura de poder nacional. Governos e políticos locais e regionais têm seus espaços próprios de poder, e suas ações podem afetar de forma considerável a eficácia governativa em nível do país como um todo, mesmo porque os governadores, ao readquirirem poder e influência, passam a ser atores com poder de voto no processo decisório nacional, na medida em que podem influenciar decisivamente nas posições da bancada de seus estados no Congresso Nacional.<sup>44</sup>

### VIII. SISTEMA DE PARTIDOS E GOVERNABILIDADE

O grau de institucionalização partidária no Brasil sempre foi muito fraca, em virtude especialmente: *a) da fraca participação política do povo;* *b) da forte interferência da estrutura de poder,* e *c) da dominação oligárquica.*<sup>45</sup> As formações partidárias sucedem-se de período histórico a outro, com características distintas.<sup>46</sup> De tudo isso decorre, como nota Maria D’Alva Gil Kinzo, que *o sistema partidário é instável e altamente fragmentado*. A instabilidade provém inconstância de seus filiados que mudam de partido com frequência sem a menor cerimônia; atribui-se essa mutabilidade ao sistema de representação proporcional, “no qual o número de votos individuais que o candidato obtém é que define seu lugar na lista partidária. Uma vez que o sistema requer que os eleitores votem em candidatos individuais, a competição eleitoral é primordialmente entre candidatos e não entre partidos”, e “na medida em que sua eleição depende de seu próprio esforço individual... é difícil esperar que desenvolva um forte vínculo com seu partido”.<sup>47</sup> Isso complica a governabilidade parlamentar, pois, como observado, as relações do Poder Executivo com

44 Cf. artigo citado, pp. 3 e 4.

45 Cf. nosso “Partidos políticos y sistemas electorales (el caso brasileño)”, em *Anuario Jurídico*, XI-1984, UNAM, p. 559.

46 Cf. a esse propósito expressiva síntese em Lamounier, Bolívar e Meneguello, Rachel, *Partidos políticos e consolidação democrática (o caso brasileiro)*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986, p. 20; também, nosso estudo e lug. *cits. supra*.

47 Cf. *op. cit.*, nota , p. 9. Maria D’Alva Gil Kinzo atribui a mutabilidade partidária “ao sistema de representação proporcional de lista aberta”, mas, em verdade, o sistema brasileiro não é de *listas abertas*, mas de *listas fechadas não boqueadas* (Cf. Silva, Virgílio Afonso da, *Sistemas eleitorais*, São Paulo, Malheiros, 1999, pp. 46 e 180 (7) e 181 (13), o que, no entanto, não interfere com a conclusão do texto).

o Poder Legislativo acabam não sendo institucional, mas sujeitais a um desgastante processo de negociação individual, havendo exemplo recente de que o Presidente da República, para obter aprovação de matéria de interesse do governo e da coletividade, teve que, num espaços de dois ou três dias, receber e negociar com mais de trezentos congressistas. Isso sem falar nas exigências de cargos na administração, de concessões de canais de televisão e outras vantagens que sempre acompanham essas negociações.

Por outro lado, a *fragmentação partidária* tal é o elevado número de partidos com representação no Congresso Nacional, alguns com pequeníssima representação, mas os quatro maiores partidos tinha, quando iniciou a vigente legislatura, uma representação de 91, 84, 74 e 71 Deputados, o quinto cai para 49, seguindo-se mais quatro com 26, 26, 22 e 21, depois vêm 15, 12, 6, 5, 4 3, e mais quatro com 1 Deputado cada um.<sup>48</sup> Essa fragmentação constitui, sem dúvida, um sério problema para a governabilidade, porque não se consegue uma maioria parlamentar, a ela essencial, numa Câmara com 518 Deputados e um Senado com 81 Senadores, senão por meio de uma coalizão de no mínimo cinco partidos, já que dificilmente é possível uma coligação que envolva mais de dois dos grandes partidos. E mesmo assim não se pode confiar em que isso garanta uma maioria estável num sistema partidário de baixa disciplina. Praticamente se tem que renovar essa coalizão a cada votação de matéria im-

48 Cf. Silva, José Afonso da, *op. cit.*, p. 396. Sobre a fragmentação partidário no Brasil é ponderável as seguintes observações de Virgílio Afonso da Silva: “a existência de vários partidos não pode ser considerada isoladamente como um problema. A razão é simples: se a sociedade é heterogênea, não há como querer, artificialmente, homogeneizar a representação política, simplesmente deixando de lado aqueles que não alcancem uma porcentagem do total de votos...”. “O que deve ser discutido é a representatividade dos partidos e não o seu número. Se há muitos partidos porque há muita fragmentação na sociedade, não há por que não aceitar esse fato. Mas não é bem essa a situação vivida atualmente no Brasil. O quadro partidário não é fragmentado simplesmente porque espelha a fragmentação da sociedade. A sobrevivência de partidos políticos sem representatividade é, muitas vezes, garantida pelo sistema eleitoral...”. “Pois bem, o sistema eleitoral brasileiro possibilita a obtenção de mandatos por partidos que não satisfaçam o conceito de representatividade acima expressado [*mínimo de apoio popular que justifique acesso à Câmara dos Deputados*] Nossa número excessivo de partidos não é, portanto, decorrência de uma fragmentação social, mas de uma questão técnica de nosso sistema eleitoral. Essa é, então, uma fragmentação que pode, e deve, ser solucionada, sem que seja necessário o recurso a critérios aleatórios como a fixação de uma cláusula-barreira” (*Cf. Sistemas eleitorais, cit.*, nota 47, pp. 165 e 166).

portante de iniciativa do Poder Executivo, e o pior, por via de negociação individual direta. Essa é uma questão que põe em confronto o sistema majoritário e o sistema proporcional e dois valores: o da *governabilidade* e o da *representatividade*, para cuja apreciação remeto a Virgílio Afonso da Silva, segundo o qual

...o maior aspecto positivo preconizado pelos defensores dos sistemas majoritário é a capacidade que o sistema tem de gerar maioriais estáveis que proporcionem uma maior governabilidade. Assim [prosegue ele], a opção pela formação de maioriais sólidas, em detrimento da finalidade da representação, é feita para que possa haver uma governabilidade mínima, que uma pulverização de partidos não proporcionaria. Há, contudo, um lapso nesse raciocínio que pode retirar parte de sua sustentação. Que a catalisação da maioria absoluta dos mandatos por apenas um partido geraria essa esperada governabilidade é ponto pacífico. O lapso reside no fato de que tal catalisação, e a consequente estabilidade governamental, não são um resultado imprescindível do sistema, mas dependem de fatores a ele estranhos, que podem ou não estar presentes. Uma associação irrenunciável entre sistema majoritário e aglutinação da maioria absoluta de mandatos por um só partido só seria, sempre, verificável nos casos de bipartidarismo estrito, por razões óbvias. Mas, como já foi visto, tal bipartidarismo estrito não está necessariamente ligado à adoção de sistemas majoritários.<sup>49</sup>

A partir daí e de outras considerações, observa:

Se a disputa entre sistemas majoritários e sistemas proporcionais é, basicamente, uma disputa entre governabilidade e representatividade, a questão mais importante a ser feita só pode ser a seguinte: em que medida cada um desses sistemas proporciona, respectivamente, a esperada governabilidade ou a desejada representatividade? É exatamente a resposta a essa pergunta que pode justificar a afirmação acima de que, enfrentada a dicotomia entre governabilidade e representatividade, é normal que esta última prevaleça. Isso porque assegurar a representatividade sem muito perder em governabilidade é muito mais fácil e frequente do que o oposto.<sup>50</sup>

Pronuncia-se, enfim, em favor dos sistemas proporcionais que têm mais condições de atender, ao mesmo tempo, a governabilidade e a representatividade de forma satisfatória, ainda que a segunda seja privile-

49 Cf. *Sistemas eleitorais*, cit., nota 47, pp. 129 e 130.

50 *Idem*.

giada; observa que outra razão que milita em favor dos sistemas proporcionais, aplicáveis a todos os países presidencialistas é que o governo no sistema presidencial não é produto de maiorias parlamentares, a eleição do governo não se dá no âmbito do poder legislativo, mas por eleição popular direta, de sorte que a formação do governo e a representação política são alcançadas por intermédio de eleições distintas, o que, não raro, gera maiorias parlamentares opostas ao Presidente da República. Assim, cai por terra o argumento da estabilidade e governabilidade usado pelos defensores dos sistemas majoritários, sistema esse que, em certos casos, pode produzir um efeito dos mais perversos, que seria o de propiciar que a oposição consiga a maioria absoluta das cadeiras na Câmara e, dessa forma, bloqueie todas as medidas governamentais, criando enorme impasse à governabilidade.<sup>51</sup>

Dois outros fatores, vinculados à temática aqui considerada, complicam a governabilidade. Um é que a representação proporcional vem gerando um tipo de representação corporativa, porque corporações religiosas, econômicas e sociais distribuem seus candidatos pelos diversos partidos independentemente de sua ideologia (que é também fraca) e trabalham pela sua eleição, de sorte que, uma vez eleitos, formam bancadas específicas, independentes dos partidos pelos quais se elegeram; daí, as bancadas ruralista (com mais de 100 congressistas) e evangélica (com inúmeros representantes), bancadas especiais com as quais se tem que negociar para se obter os votos de seus integrantes. Outro fator é desproporcionalidade da representação por Estado. O artigo 45 da Constituição declara que a Câmara dos Deputados se compõe de representante do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal, sendo que o número total de deputados, bem como a representação por estado e pelo Distrito, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários no ano anterior às eleições, para que nenhum daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de oitenta Deputados. O estabelecimento desses limites mínimo e máximo é que gera a distorção na composição da representação popular, por Estado e Distrito Federal, na Câmara dos Deputados. Já tratei amplamente dessa temática, antes da atual Constituição, mostrando essas distorções mediante a indicação dessa despropor-

51 Cf. Silva, Virgílio Afonso da, *op. cit.*, nota 47, pp. 148 e 149, bastante resumido.

porcionalidade por meio da relação representante-população-eleitores.<sup>52</sup> Contudo, permito-me recorrer ao estudo, já citado, de Maria D'Alva Gil Kinzo, elaborado à vista da Constituição vigente, que relembra

...a sobre-representação dos Estados das regiões Norte e Centro-Oeste [*e do Nordeste, acrescente-se*] e a sub-representação dos Estados da região Sudeste, que coincidentemente são os Estados mais dinâmicos do país - seja do ponto de vista econômico-financeiro, tecnológico, cultural, seja do ponto de vista político. Em consequência, os eleitores de, por exemplo, Roraima, que contém 0,1% do eleitorado nacional, elegem quase 2% das cadeiras na Câmara Federal. Por outro lado, mesmo sendo o maior colégio eleitoral do país com 22% do eleitorado nacional, o Estado de São Paulo detém apenas 13% da representação na Câmara dos Deputados. Assim, enquanto no Estado de Roraima um candidato precisa apenas de 15 mil votos para se eleger, em São Paulo são necessários, no mínimo, 297 mil. Isso significa que um voto de um eleitor de Roraima tem um potencial cerca de 19,8 vezes maior do que um votante de São Paulo para decidir os resultados das eleições.<sup>53</sup>

## IX. ORÇAMENTO E GOVERNABILIDADE

Talvez seja na administração orçamentária que está o gargalo da governabilidade no Brasil, porque deixa pequeníssima margem de manobra ao governo, dado que os recursos orçados são quase todos previamente comprometidos, acrescido do fato de que o constante crescimento da dívida externa e também, por consequência, da interna, vem impondo aos governos a ampliação da meta de superávit. A Constituição cria alguns problemas desfavoráveis à governabilidade, especialmente pela vinculação de receitas tributárias a fundos e despesas específicas. Embora ela assuma o princípio da não-afetação da receita, ela própria faz diversas ressalvas. Assim é que o artigo 167-IV estabelece que é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesas, *ressalvadas a) a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, que são as transferências aos Estados e Município de recursos arrecadados pela União; b) a destinação de recursos*

<sup>52</sup> Cf. Silva, José Afonso da, "Representación proporcional: efectos corporativos em Brasil", in Dieter Koniecki (ed.), *Sistemas electorales y representación política em Latinoamérica*, Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1986, pp. 353 e ss.

<sup>53</sup> Cf. estudo citado, p. 3, [www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias3/govern.htm](http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias3/govern.htm).

para as ações e serviços públicos de saúde, nos termo de lei complementar, vinculação também de receitas estaduais e municipais; *c)* para manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, 18% dos recursos da União e 25% de estados e municípios; *d)* para a realização da administração tributária; *e)* Fundo Constitucional do Distrito Federal.

O sistema orçamentário anual compreende três orçamentos: o Orçamento Fiscal, em torno de R\$1,25 trilhões; o Orçamento de Investimento das Estatais, em torno de R\$32,8 bilhões; e o Orçamento da Seguridade Social, com cerca de R\$229,7 bilhões (exercício de 2004). As despesas vinculadas, supra-referidas, o serviços da dívida (amortizações e juros, incluindo refinanciamento) e outras despesas obrigatória (transferências constitucionais aos estados e municípios, pessoal e encargo), consome o Orçamento Fiscal. Numa receita de cerca de R\$1.249,0 bilhões (2004), tem-se a seguinte distribuição da despesa: R\$860,0 bilhões de refinanciamento da dívida; R\$41,9 bilhões de pessoal e encargos; R\$60,2 bilhões de transferências constitucionais aos estados e municípios; R\$117,6 bilhões do serviços da dívida pública (amortizações, juros e encargos); R\$21,0 bilhões de transferência para a seguridade social; R\$68,1 bilhões com outras despesas correntes e de capital; R\$7,2 bilhões de reserva de contingência; R\$10,3 bilhões com outras reservas, incluindo superávit. Esses números, referentes ao Orçamento Fiscal da União para 2004, são aproximados. Por eles pode-se verificar que, se a arrecadação da receita corresponder à prevista, sobram cerca de R\$7,2 bilhões para investimentos, que serão reduzidos na medida em que outras despesas imprescindíveis surgirem ou em que a arrecadação não foi suficiente. Isso mostra o quanto a governabilidade fica estreita em tal situação. E é fácil constatar o que é que pesa nessa escassa governabilidade: *despesas com a dívida pública* que, incluindo refinanciamento, amortizações, juros e encargos, ascende a cerca de R\$1.043,2 bilhões. Informe da Liderança do PCdoB-Partido Comunista do Brasil, que integra a base do governo, sob o título “Ampliar os espaços da governabilidade no Orçamento de 2004”, pleiteando a eliminação da reserva para superávit primário, declara:

Ampliar as despesas primárias em R\$10 bilhões permitiria aumentos reais para o salário mínimo, ampliar os gastos com saúde, investimentos, reforma agrária, entre outros. No entanto, ampliar a dívida no mesmo valor representa muito pouco já que as projeções do governo para a dívida líquida do governo central ao final de 2004 são de R\$661 bilhões. A experiência demonstra que

cumprir as metas de superávit não é suficiente para reduzir o endividamento. Em 2002, a dívida líquida do setor público cresceu R\$220 bilhões. O Banco Central informou que o superávit praticado faria com que ela diminuisse R\$52 bilhões, mas o pagamento de juros fez com que ela crescesse R\$114 bilhões. A variação cambial, mais R\$150 bilhões e outros fatores, mais R\$ 8 bilhões. Ao final de julho deste ano, a dívida mobiliária indexada à Selic era de R\$450 bilhões. Um ponto de juros a menos representa R\$4,5 bilhões a menos de juros em um ano.<sup>54</sup>

O espaço orçamentário da governabilidade é tão estreito que aí se pleiteia a liberação de uma importância de pequena expressividade (R\$10 bilhões é menos de 1% da receita prevista no Orçamento Fiscal) no total dos valores consignados, a fim de ampliar esse espaço. O governo, por outro lado, tenta ampliá-lo recorrendo a parcerias privadas. O projeto de lei sobre Parcerias Público-Privada, apresentado ao Congresso Nacional, tem confessadamente o objetivo de viabilizar os investimentos de que o país necessita, sem retirar do Estado sua responsabilidade de promover o crescimento.

## X. CONCLUSÃO

A Constituição da 1988 garante uma governabilidade adequada aos princípios do Estado Democrático de Direito, embora em alguns aspectos pudesse ser bem melhor. Apesar de suas imperfeições, não se pode negar que ela está conseguindo construir um equilíbrio político que nenhuma outra de nossas constituições tinha possibilitado. A República nunca tinha vivido tantos anos de funcionamento democrático pacíficos, como vem vivendo sob a égide da Constituição de 1988, superando crise de governabilidade sem traumas como se deu com o impeachment do Presidente Fernando Collor. A democracia política parece consolidada, embora a promessa de democracia social ainda não tenha sido cumprida. É que esta não sai diretamente da Constituição. Esta oferece o instrumental à sua realização por via de políticas públicas. Mas os pressupostos de sua efetivação estão presentes, inclusive a vigência da democracia política. Os conservadores sustentam a tese de que as emendas constitucionais é que têm possibilitado a ampliação da governabilidade. O que,

<sup>54</sup> Fonte: [google/governabilidade](http://google/governabilidade).

## GOVERNABILIDADE NUM ESTADO DEMOCRÁTICO

29

na verdade, elas têm propiciado é a ampliação de uma governabilidade neoliberal, não da governabilidade democrática como concebida neste estudo, que também chega à conclusão de que o problema central da governabilidade no Brasil está na enorme dívida externa que por seu lado induz o aumento da dívida interna. Viu-se, na discussão do tópico sobre o orçamento, que o espaço da governabilidade se estreita em função desse endividamento que não permite o cumprimento dos objetivo fundamentais da República, previsto no artigo 3º. da Constituição: *construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos.*