

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 2. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidad e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p2.pdf>  
Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## Capítulo 2

### **Governabilidade e (in)governabilidade: faces de um mesmo processo**

**E**ste capítulo procura discutir os diagnósticos vigentes, seus elementos e sua historicidade, na compreensão da governabilidade democrática. O objetivo é situar o dilema da racionalidade entre acumulação e legitimidade,<sup>68</sup> no contexto contemporâneo, recaindo num campo polissêmico, que envolve deste operações coercitivas de ajustes, que desapropria os ganhos da democracia, restringindo a política ao gerenciamento; até a formação de consensos partilhados de natureza mais amplos, mediados pela política, que envolvem negociação continuada dos interesses divergentes, pluralismo, participação da sociedade civil e universalização de procedimentos na construção do interesses público. Além disso, busca questionar no caso das sociedades periféricas como as latino americanas, como tornar compatíveis as tendências restritivas da economia globalizada, a exemplo daquelas relativas à exclusão de trabalhadores do mundo do trabalho e dos Direitos sociais, do avanço da pobreza, com a formação da democratização?<sup>69</sup>

A temática da governabilidade reflete a síntese de um quadro conflitivo cuja base está no equilíbrio instável das relações entre as classes, entre os governos e a sociedade, entre o governo e a política (ou seja, a forma como grupos se apropriam dos dispositivos institucionais de governo no plano dos seus interesses particulares) e desses com a função geral de prevaência do interesse social mais amplo. Enquanto estado de equilíbrio relativo das forças sociais, políticas e econômicas ele se expressa como elemento afirmativo de segurança e autoridade, resultado de uma possibilidade, gerado no âmbito da gestão dos conflitos e das negociações.

Governabilidade e in-governabilidade, portanto, são duas faces de um mesmo processo que envolve os componentes de um sistema político num dado regime de acumulação. Os elementos problemáticos não são novos: crise fiscal do Estado, falta de institucionalização de instituições e processos políticos; colapsos das administrações e anulação das estruturas políticas.

Neste contexto de transição, da década de 90, uma tendência de caráter conservadora tende a se consolidar como hegemônica, localizando o diagnóstico da crise no tamanho do Estado como fator de crise de legitimidade.

Efetivamente o paradigma da governabilidade contém na essência teses explicativas carregadas de valorações negativas, articulando o quadro problemático da acumulação, da legitimidade e da autoridade, como fatores da *in governabilidade* de um presente difícil, e de um futuro de incertezas.

Assim, alguns autores (Pasquino, G. in Bobbio, 1986; Achard y Flores, 1998; Salazar V., 1998; McCarney, Halfani e Rodriguez, 1995) reconhecem que esta é uma noção cheia de implicações negativas e pessimistas, na maioria das vezes de conotação conservadora e múltiplas interpretações, que no contexto atual acabaram por interferir no contexto de sociedades em processo de democratização, de maneira coercitiva, através da operacionalização dos ajustes institucionais, dentro do imperativo de uma legitimidade monetária (estabilidade da moeda).

### **Governabilidade da perspectiva da regulação neo liberal**

Efetivamente, o ponto de partida do diagnóstico contemporâneo sobre governabilidade é um documento produzido por Huntington, Samuel; Crozier, M e Watanuki, 1975<sup>70</sup> para a Comissão Trilateral, intitulado *À crise da democracia* no qual argumentam a incontornabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado e sugerem medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático. Reproduzo adiante a síntese apresentada a partir de Achard y Flores (1997). Segundo estes autores, o Informe da Comissão Trilateral, identifica um conjunto de quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos e gerando crise de governabilidade:

(i) *Erosão da autoridade dada a vitalidade da democracia (excesso de democracia)*. Dessa perspectiva eles consideram que o Estado de Bem Estar difundiu uma ideologia igualitária que ao não poder cumpri-la acaba por deslegitimar a autoridade pública. A rigor trata-se agora de sustentar a incompatibilidade entre o keynesianismo e a democracia. Huntington, 1995, diz o seguinte: *A vitalidade da democracia nos anos sessenta –manifesta pelo aumento de participação política– gerou problemas para o governo da democracia nos anos setenta, derivados da diminuição da confiança do público na autoridade de governo*. A busca da igualdade e o individualismo levaram à deslegitimação da autoridade geral e à perda de confiança na liderança. O Estado havia substituído os vínculos comunais e familiares. Isto levou a uma ampliação considerável da atividade governamental e a uma notável diminuição da autoridade governamental. A descrição de Huntington sobre a perda da autoridade nos âmbitos da família, do trabalho e da escola leva-nos a considerar a hipótese de que ele estivesse influenciado, em 1975, pela força dos movimentos estudantis de 1998, e o seu conseqüente questionamento da autoridade pública.

(ii) *Sobrecarga do governo* Esta tese considera que a disponibilidade do Estado intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento das demandas dirigidas às instituições políticas, determinando uma paralisia dos governos por sobrecarga de demandas. A satisfação dessas demandas gera tendências inflacionárias da economia. Segundo Rose, 1978: *Quando o produto nacional aumenta mais lentamente que os custos dos programas políticos e das demandas salariais, a economia está sobrecarregada* Conseqüências dessa tese da sobrecarga do Estado, seria: o debilitamento da eficácia do governo; debilita o consenso dos cidadãos. Sem eficácia debilita-se o consenso e sem consenso frustra-se a eficácia. Pasquino argumenta assim: *Somente um governo que se baseie na eficácia e no consenso é um governo plenamente legítimo; assim pois, nos sistemas políticos contemporâneos, cada vez mais a legitimidade é o produto das prestações governamentais que satisfaçam as exigências de amplos grupos sociais*

(iii) Intensificação da competição política, gerando desagregação de interesses.

Segundo essa tese a competição entre organizações políticas leva à incapacidade de selecionar e agregar interesses, causando a incapacidade das instituições quanto à absorção de demandas fragmentárias. O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca uma burocratização da vida pública que, por sua vez, gera a “dissolução do consenso”. Esta tese foi criticada por Waldo Ansaldi, 1991,<sup>71</sup> argumentando que: *“Se esse ‘excesso’ de democracia acarreta resultados tão negativos é obvio que a solução proposta reside unicamente na diminuição de democracia, definindo áreas de inaplicabilidade e grupos ou setores com comportamento apático. A despolitização da sociedade aparece como prioridade, junto à qual se afirma a convicção da necessidade de uma condução constituída pelas elites empresariais, políticas e burocráticas de modo que a passividade política se transforma em virtude e é estimulada. É, como escreveu alguma vez Sheldon Wolin, a morte do cidadão político e o surgimento, no melhor dos casos, do volante*

Estas teses contrariam, portanto, a tradição das lutas de formação do Estado democrático, implica na despolitização dos processos e na sua reconversão em questões de gestão esvaziada de sujeitos. Por fim o último argumento, que se segue, conclui que a sintonia entre o Estado com as demandas cidadão equivaleriam supostamente a um “apequenamento” dos Estados que convivem atrelados à essas tensões, ou seja de cumprimento de uma agenda interna.

(iv) *O provincianismo nacionalista na política exterior* Devido a pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interiores. Os argumentos incluídos nessa tese envolvem a consideração de fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal). O encaminhamento das soluções de faz no plano político institucional.

**Visão economicista: análise da governabilidade a partir de fatores da acumulação**

No centro desses fatores que interferem na governabilidade das sociedades contemporâneas está uma tese economicista que localiza a perda gradual da legitimidade por parte do Estado nos fatores econômicos de base inflacionária e fiscal. Estariam aí articuladas as teses da sobrecarga de demandas e da crise fiscal.

As soluções a estes problemas apresentam receitas de cunho neo-liberal que envolvem:

- (i) uma substancial redução das atividades do governo;
- (ii) uma redução das expectativas dos grupos sociais;
- (iii) aumentar os recursos e entradas à disposição do Estado.

A base dessa tese considera que o Estado, com seus aparelhos ideológicos e administrativos, não só se transformou na referência principal das atividades políticas dos cidadãos e grupos, mas a sua intervenção crescente incidu sobre as fontes de sua legitimidade: cidadãos habituados a um crescimento constante desde o final dos anos 50 até os anos 70, passaram a enfrentar uma inversão deste processo, acarretando pressões constantes, gerando um desequilíbrio entre entradas e saídas cada vez maior. Este equilíbrio, que acabou por se expressar numa crise inflacionária, não conseguiu, no entanto, reduzir a insatisfação da sociedade.

Esse raciocínio tem origem no caráter concentrador de todo o processo histórico da acumulação capitalista, sustentado por uma concentração ao nível do poder político em estruturas compactas, centralizadas, racionalizadas e estratificadas, cuja expressão mais extrema localiza-se no poder militar. Culminou este processo a crise do modo de acumulação fordista cuja vigência foi acompanhada pela hegemonia dos grandes aparatos do Estado.<sup>72</sup>

A crise desse sistema, como explicita Salazar (1998), tornou imperativa a distensão dessa tendência concentradora do sistema, mediante uma operação histórica de grande escala para permitir a reformulação ou atualização das lógicas globais. O tom imperativo da mudança não poderia se dar através de mecanismos livres dos mercados, mas supunha, e efetivamente se fez, uma intervenção autoritária do Estado. Só ele poderia reverter o processo de concentração e retomar a desconcentração, o que significou descentralizar o Estado; flexibilizar grandes empresas; focalizar políticas. A onda devolutiva aparece, então, como dispersão calculada e multidirecional dos poderes centrais acumulados, operando o fluxo que alimenta o processo de globalização. Este processo implica na devolução e descentralização do poder, procedendo à uma transição perversa e, portanto, paradoxal, já que se processa através de uma reconversão das lutas democráticas (demandas por maior participação cidadã) em intervenção autoritária do Estado (desconcentração da ação do Estado pela descentralização e flexibilização das políticas).

Paradoxalmente, portanto, o processo de desconcentração do Estado, ou melhor, de “devolução de poder” às unidades localizadas opera associado, na origem, duas forças distintas: aquela resultante das intervenções institucionais de caráter autoritária, na desregulação da matriz do fordismo, com desmonte das políticas sociais e Direitos sociais que a acompanha; e, contrariamente, aquelas comprometidas com a luta pela democratização do aparelho do estado e ampliação dos Direitos cidadãos.

### **A consideração dos fatores de natureza política**

As teses de inspiração política referem-se à problemas de *crise de autoridade* ou à *crise de democracia* como ‘dificultadoras’ de organização do consenso. Segundo esta tese, a vitalidade da democracia que se manifestou com o crescimento da participação política, especialmente nos anos 80 na América Latina, teria gerado problemas de governabilidade da democracia nos anos 90, como supostamente evidencia a diminuição da confiança do povo nas autoridades do governo. A diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições de governo e a queda da credibilidade dos governantes provocariam uma diminuição de capacidade para enfrentar problemas, estabelecendo-se, então, um círculo vicioso.

Na América Latina, a ruptura de modelos político-culturais fundados amiúde no paternalismo e no autoritarismo, teria se expressado num “consenso sem finalidade” já que os resultados inscritos na mudança do regime democrático não se expressaram em melhoria efetiva das condições de vida.

Frente à crise de autoridade, as *soluções encaminhadas*, de modo geral, têm envolvido diversas formas de devolução “para o lado”, ou seja devolução de poderes ao mercado, privatizações; e devolução de poder “para baixo”, como municipalização; ênfase nas políticas de desenvolvimento local; participação social da população, reforçados, no plano internacional, nas decisões das Cúpulas Mundiais que encaminharam o disciplinamento de “leis globais” sobre pobreza na década de 90.

### **A questão institucional (os ciclos de reconversão e luta entre a democracia e a hegemonia do mercado)**

As soluções encontradas para as questões econômicas de *déficits* de demandas e crise fiscal foram reconduzidas pela Comissão Trilateral para o sistema político-institucionais, através das reformas que se constituem, na verdade, em ciclos de reconversão e tratamento da conflitividade social:

A *primeira* (fins dos anos 70/80) implicou na transição dos regimes autoritários vigentes na América Latina para a implantação dos regimes democráticos, com a disseminação e aceitação dos valores democráticos de igualdade, individualismo, direitos sociais e individuais; forte competitividade eleitoral, alta participação política) através do

restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito, expressos na Constituinte.

A *segunda*, típica dos anos 80/90, se fez com base numa nova institucionalidade democrática nesses países, e implicou na reconversão dos princípios democráticos em *ajustes fiscais e estabilização monetária* privatizações e na implantação sucessiva dos mecanismos regulatórios de desconcentração do Estado, através de processos de Reforma do Estado. O período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um processo de trâmite da devolução, no sentido de reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas. Processo cheio de contradições mas que contém um germe de esperança no reforço às potencialidades da sociedade civil. A competência desse processo se deu pela força da sociedade civil organizada. No entanto, a desapropriação dessas conquistas pelo processo de ajuste dos anos 90 revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: um interno de construção de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais em participarem da agenda pública nacional; e outro externo, no âmbito da determinação de atores internacionais (Comissões multilaterais) sob a hegemonia do mercado e legitimidade conferida pela estabilidade monetária, que restringe a democracia à operacionalização de ajustes e gestão institucional, organizados em torno de princípios normativos e morais do “bom governo”, através da luta contra a corrupção, eficiência técnica e ajustes monetário das contas.

A *terceira*, expressa-seno contraponto dos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, definindo-se no próprio sistema como política de integração social, voltada particularmente para a superação da pobreza, como substitutivo dos dispositivos do Estado social. Esta política de enfrentamento da pobreza se viabiliza acompanhada pelos dispositivos gerais da participação política e descentralização das políticas públicas como condição do consenso, e se realiza através da focalização das ações, de um processo de diferenciação interna entre os ‘aptos e inaptos’ a serem beneficiados por estas políticas.

Se essas ações implicam o reconhecimento implícito (mas jamais admitido) dos efeitos perversos do próprio ajuste e desse ciclo da acumulação o seu alcance é limitado e contém também uma estratégia que desorganiza o padrão redistributivo do sistema. De um lado elas se instauram como fenômenos-efeitos que são ao mesmo tempo causas a serem atacadas. Desvinculam-se, assim, das condições estruturais e históricas que lhe produziram e passam a ser vistas como causas das fraturas sociais. Seguindo esta lógica, as políticas objetivam evitar a anomia, a violência dos ‘maus’ pobres; e, de outro lado, estimular indivíduos ou grupos que apresentam condições de integração e autosustentação, ou seja, de transformarem-se em cidadãos consumidores dos bens de mercado. O Estado, e sobretudo os governos locais, passam a se constituir em gestores da pobreza.

No plano das cúpulas internacionais observa-se ao lado de medidas de devolução do poder ao mercado, o alinhamento dos governos nacionais à políticas sociais planetárias desenhadas e semi-financiadas pelo Banco Mundial, atuando através de redes e fluxos mundiais de informação e comunicação<sup>73</sup>.

No âmbito do controle das demandas e da crise, a solução tem caráter controvertido e ao mesmo tempo estratégico: busca descarregar o sistema político do excesso de demandas, que corroem a capacidade de governo e a autoridade através da idéia de uma menor marginalização de alguns grupos, de maneira a conseguir uma autolimitação maior de todos. Ou seja, o encaminhamento da pobreza através da intensificação da participação política; implica, dessa perspectiva, na introdução de um processo de *diferenciação* e focalização de políticas (cada organização social exige disparidade de poder e diferenças de intervenção). E, finalmente, de políticas descentralizadas: a governabilidade depende da medida da eficácia aos níveis subnacionais, regionais, locais, funcionais, etc.

O centro desta estratégia consiste em individualizar terrenos imediatamente operativos. A maior crítica a esta política recai sobre os riscos da despolitização; burocratização excessiva e atomização do social, com perda dos referenciais de universalidade que se constituem como ordem de Direitos para todos, em suma, na desapropriação paulatina do processo de democratização. Mas este processo contém, num mesmo campo, o seu reverso, expresso no potencial de explosão das minorias.

### **Alguns comentários críticos**

O diagnóstico da ingovernabilidade como crise de autoridade, no contexto das políticas neo-liberais é de fato controvertido na base, vez que induziria a dois tipos de equívocos graves: (i) de estimular uma perigosa atitude de despolitização da democracia, reforçando saídas autoritárias ou burocráticas; (ii) o caráter de indução ou devolução autoritária poderia forjar uma atitude também equivocada de pensar-se que toda ação institucionalizada é perversa e, portanto, deve ser evitada, ou que os dispositivos institucionais de democratização e descentralização conduzidos na arena institucional conduziram fatalmente a menos democracia. Desta perspectiva a sociedade seria sempre uma entidade problemática, e, portanto, objeto da reforma, enquanto o Estado seria a solução, portanto o sujeito das reformas, segundo Santos, 1997.

Muito embora a análise dos processos de implantação das democracias no quadro das sociedades pós-fordistas e, particularmente, em Estados integrantes do bloco subdesenvolvido tenha revelado processos paradoxais de reconversão ou perversão dos objetivos democráticos com fragilidade dos mecanismos institucionais, ou seja, tenha, em alguns casos, observado a utilização de mecanismos autoritários, as experiências históricas contrariam esta tendência, reafirmando que a credibilidade de muitos governos

democráticos resulta, exatamente, de uma vasta rede de associações, capaz de agilizar eficazmente os interesses e as reivindicações de forma exitosa.

Putnam, 1996 (1994) mostra que o bom desempenho institucional de alguns governos locais italianos decorre das tradições de senso cívico, aí desenvolvidos. Pasquino, 1986, por sua vez, exemplifica que governos como a Áustria, Suécia, Suíça e Noruega obtêm sua credibilidade exatamente a partir da presença de uma vasta rede de associações, capazes de aglutinar eficazmente os interesses e as reivindicações com sucesso, dentro de um quadro de compatibilidades.

O eixo de nossa crítica recai sobre um certo tipo de raciocínio dos argumentos desenvolvidos que, ao centrar-se numa idéia de “governabilidade como estado de equilíbrio” inverte o sentido das lutas sociais, ou seja, reconverte a historicidade dos atores sociais e dos cidadãos de valores positivos em valores negativos, na medida em que segundo aquele argumento comprometeriam o equilíbrio do sistema.

Sem desconhecer os efeitos que as lutas sociais têm sobre a complexidade dos sistemas de governo, o “excesso de demandas” não seria senão o resultado de um processo de lutas sociais ampliadas que ultrapassaram os muros das fábricas e o próprio Estado. Neste sentido significa o reconhecimento de carências quanto à qualidade de vida dos cidadãos e aprimoramento da democracia (nas sociedades de democracias consolidadas). Em outras palavras significa mesmo demandas por mais democracia. Aí reside nossa segunda consideração.

De fato as teses sobre governabilidade da Comissão Trilateral e as saídas propostas em termos de desenvolvimento endógeno de “capital social e estímulo ao senso cívico” têm por referência a realidade das sociedades desenvolvidas, com tradição liberal republicana. Assim, a crítica em termos de “muita democracia” como fator de ingovernabilidade diz respeito a um processo lutas sociais, urbanas e rurais, que se desenvolvem especialmente na América Latina. As soluções, no entanto, têm por base uma história republicana de desenvolvimento local em sociedades desenvolvidas, com ampla tradição de engajamento individual, prática do associativismo e reforço de estruturas organizacionais locais como forças de energia para uma sociedade que se autonomize do Estado.

Na América Latina a questão é mais complexa e tem contornos históricos e culturais diversos. Não se pode falar de crise de democracia por excesso da mesma, mas de um processo de construção democrática apenas começada. Segundo Achard y Flores (1998), não se trata de uma sobredemanda que põe em perigo a democracia, mas de uma subdemanda que aposta na democracia para poder crescer, o que torna muito mais dramático o quadro das solicitações e carências à satisfazer. Por outro lado, implica em resolver as questões da democracia interna de uma posição mais frágil que outros países, no contexto de polarização da sua inserção internacional. Ademais, a crise fiscal nestes países latino americanos, envolve um Estado que tem desempenhado um papel diferente do Estado de bem-estar (construção liberal

que por si mesma define a autonomia dos interlocutores do Estado). Na América Latina, refere-se frequentemente a um Estado nacional e popular de vocação movimentalista que busca integrar todos os atores, através de um discurso unânime e politizador da sociedade. Trata-se, portanto, de 'crises' de governabilidade para Estados diferentes, posto que expressam tradições republicanas, vazios e carências de grandeza e natureza diversas. Os autores concluem *"existe, pois, um 'plus de ingovernabilidade" que é necessário enfrentar em razão da condição das desigualdades e do histórico processo do "subdesenvolvimento"*.

### **Resistência democrática e reorganização da convivência civil. A perspectiva da governabilidade democrática** <sup>74</sup>

O processo de redemocratização das sociedades latino americanas foi um empreendimento coletivo no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil traduzidas em instituições práticas de um novo "fazer" político e social. As formas de resistência desenvolvidas através dos movimentos populares (especialmente na década de 70 e 80) reforçou a "convicção" de que é possível avançar-se para novas e melhores formas de convivência, organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas, como base de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrática, ou civilizatória, como bem definiu Oliveira (1995).

Neste sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania ao nível de unidades subnacionais, dos municípios, no quadro das reformas constituintes.

Mas, evidentemente, cada segmento do território nacional tinha uma experiência própria e acumulada no manejo da vida pública, sustentados numa trama política e cultural singular.

A grande mudança social se expressou num ajuste e acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzavam, tanto a tradição das lutas populares e dos trabalhadores como também segmentos gerados numa cultura política assentada numa ordem de privilégios no acesso aos bens públicos e em especial no controle sobre as instâncias institucionais locais de governo. Neste ajuste institucional também convergiram as forças internacionais interessadas no processo de desconcentração dos Estados nacionais.

O desafio inicial, então, e que apesar dos avanços ainda permanece, era, e é, converter estas formas de "saber político", diferenciais e conflitivas, quais sejam: de um lado, as forças comprometidas na luta pela resistência democrática, desencadeadas pelos setores populares organizados da sociedades; e, de outro, as forças tradicionais autoritárias, que se constituíram na própria história do Estado nacional popular, e se consolidaram numa cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), em novas práticas políticas.

Repito: o desafio era e é reconverter esta conflitividade latente de diferentes sentidos da democracia, em novos exercícios políticos, garantidores dos Direitos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico social e num quadro de institucionalidade.

Os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso aos direitos mas implicavam a percepção de pessoas com direitos políticos. A questão social dos direitos na América latina, então, não podia estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação. Dessa tensão emerge uma nova institucionalidade na qual a colaboração entre sociedade e Estado apareceu como caminho de renovação, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes, com ênfase no poder local, como instância capaz de fazer convergir o poder social nas ações de governo.

A transição da democracia como valor, para a democracia como ordem institucional e forma de vida implicou, pois, em duas temáticas<sup>75</sup>, a temática institucional dos procedimentos e a temática do conflito.

No *plano institucional* observa-se que nos últimos 12 anos se avançou muito no plano institucional. As eleições têm revelado uma valorização geral da ordem institucional democrática e da democracia como forma de vida. Por outro lado o Congresso Nacional tem exercido papel fundamental na resolução dos conflitos e no encaminhamento do sistema político representativo dos interesses da Nação, com maior transparência contra as ações políticas predatórias, especialmente na luta contra a corrupção e em favor do aprimoramento da democracia como valor e como prática.

No entanto, ainda não se conseguiu chegar a um processo democrático e a um sistema de procedimentos e de regras internalizadas no conjunto da vida pública. Para isto contribuíram a intervenção autoritária dos ajustes comandadas pelo executivo, afetando direitos sociais recentemente conquistados, especialmente da classe trabalhadora; a permanência no poder de velhas lideranças representativas de um poder autoritário e tradicional; o controle dessas forças mais conservadoras e tradicionais sobre os espaços locais; a permanência de redes de clientela nas estruturas burocráticas, etc. A força das corporações na ampliação e extensão dos direitos conquistados para o conjunto dos trabalhadores. Há, portanto todo um caminho a construir e percorrer no ajuste dessas forças plurais e práticas políticas e no estabelecimento das regras de funcionamento do regime de direitos e das estruturas institucionais democráticas, especialmente nas instâncias locais, tradicionalmente relegadas pela matriz política centralizadora, e na maioria das vezes entregues aos interesses privados e de clientela; sem eficácia burocrática e dependentes dos poderes centrais.

No *plano do conflito* assinalamos uma estrutura organizada em três momentos, conforme demonstramos no capítulo anterior:

A *primeira etapa*, expressou-se pela luta democrática de abertura política e de explosão de movimentos reivindicativos pelos direitos cidadãos,

especialmente nas áreas urbanas. Duas forças fundamentais conduziram este processo: os movimentos sociais e o novo sindicalismo, além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se no sistema partidário, nos partidos de oposição ao regime autoritário. Este contexto esteve associado a altos graus de conflitividade e de demandas, e a um processo inflacionário crescente, compreensível sociologicamente e altamente ineficaz no plano político e econômico. A concertação entre os agentes possibilitou uma relação distinta das classes trabalhadores e populares num contexto de negociações.

A *segunda etapa* dos ajustes institucionais impostos constitui-se em momento de baixa conflitividade seja pela formação dos espaços institucionais na regulação dos conflitos no âmbito legislativo, seja em decorrência da crise do movimento sindical, desencadeada pela desregulação do sistema de acumulação fordista com aumento do desemprego e da precariedade dos vínculos pelo trabalho; e na retração dos movimentos sociais urbanos com reorientação de movimentos de caráter mais identitários, de natureza cultural e/ou ambientalista.

O resultado deste processo de ajuste reforçou a força do executivo, num regime presidencialista, e alto peso das tecnocracias na tomada de decisões, especialmente aquelas vinculadas à equipe econômica, hegemônicas no jogo da racionalidade dos ajustes na estabilização da moeda.

Momento que representa uma vivência controvertida da democracia, no qual ao mesmo tempo em que este regime reafirma-se como valor moral, implica práticas predatórias que atentam contra os direitos individuais, envolvendo a agudização das condições de pobreza, como resultado da recessão econômica. Ao invés de encaminhar a questão da governabilidade gera, portanto, mais (in) da governabilidade porque estimula a perda de sentidos da organização da vida e aprofunda a perda da credibilidade na política, que neste quadro controvertido reaparece para alguns como espaço de privilégios, de desordem social, estimulando, muitas vezes, saídas anti-democráticas ou autoritárias. O que se fez até então foi consolidar um regime institucional muito limitado e precário.

A *terceira etapa* que estamos processando agora reconhece que a estabilização é importante mas absolutamente insuficiente. Observa os limites perversos da ação imperiosa da desregulação autoritária e da urgência de uma agenda que contemple a *integração e a coesão social* como prioridade absoluta, equacionadas no contexto do desenvolvimento humano e do enfrentamento da pobreza, reforçando a importância das políticas sociais em torno das quais gravitou historicamente os grupos de esquerda na luta contra as desigualdades. Há, portanto, no quadro da conflitividade, um consenso sobre a necessidade de enfrentar-se a questão da desigualdade, cujo encaminhamento nem sempre envolve entendimentos e sentidos convergentes entre segmentos historicamente comprometidos com a luta contra as desigualdades e setores da direita, mais vinculados à uma lógica baseada no crescimento e da acumulação.

Este momento envolve a geração de experiências participativas no espaço institucional do encaminhamento das políticas públicas; a implementação dos processos de descentralização das políticas sociais e a consolidação de um terceiro setor ativo<sup>76</sup> na dinâmica de uma rede ampla de solidariedade social em torno de problemas focalizados, avançando naqueles espaços de ausência de uma ação do Estado.

### **A problemática da relação entre sociedade e Estado**

Este quadro de diferenciação social das forças políticas e sociais na institucionalidade dos regimes democráticos, implica em repensar-se a qualidade das democracias e os sujeitos das reformas. Efetivamente as mudanças e o conceito de melhoria e progresso social são considerados diferentemente pelos grupos sociais, instaurando um conflito de perspectiva no campo mesmo da democracia. Na ausência de uma direção mais ampla para o processo civilizatório, as saídas têm contemplado horizontes de curto prazo, no encaminhamento de soluções pragmáticas, estratégicas e focalizadas, no campo institucional; assistenciais e filantrópicas, no âmbito da ação social partilhada. Isto recoloca a questão clássica das relações de mediação entre Estado e Sociedade civil.

Rousseau, 1977 [1766], o grande teorizador do princípio da comunidade contraposto ao Estado, distingue duas matrizes de interações políticas entre sociedade e Estado: aquelas de caráter vertical que se dá entre cidadãos e o Estado; e uma obrigação política horizontal e solidária de cidadãos à cidadãos, que conformam o princípio da comunidade, pelo qual se estabelece a inalienabilidade da soberania popular. Preocupado com as possibilidades de desvirtuamento do princípio comunitário em favor de interesses privados ou grandes corporações ele recomenda que as associações e corporações sejam de pequeno tamanho de forma a salvaguardar a vontade geral. Este entendimento determina princípios virtuosos na relação entre sociedade e Estado, organizando a dimensão normativa do “bom governo”.

Vimos que a crise atual do Estado representa uma crise do fordismo e das formas políticas estatais que dominaram na vigência deste regime<sup>77</sup>.

No entanto, Boaventura dos Santos (1997) distingue muito bem que não se trata de crise generalizada do Estado, nem de crise final<sup>78</sup>. O papel do Estado como protagonista nos processos de regionalização supranacional e de liberalização da economia mundial, a sua função previdencial, facilitadora e protetora em relação às empresas privadas, não parece estar em crise.

A crise atual do Estado é seletiva e parcial e diz respeito ao papel que ele exerce na promoção de intermediações não mercantis entre cidadãos, praticadas através da política fiscal e das políticas sociais. A sintonia exigida entre as estratégias de hegemonia e confiança de um lado, e as estratégias de acumulação por outro, sobre o domínio desta última, tem fortalecido aquelas funções que contribuem para o capital global.

O terceiro setor, aqui utilizado como o conjunto de organizações sociais que substituem ou complementam a ação do Estado no enfrentamento das questões sociais<sup>79</sup>, então, emerge como resultado, de um lado, das expectativas descendentes a respeito do Estado em torno de quatro bens públicos: bem estar, segurança, legitimidade e confiança (Santos, Boaventura 1997) e, de outro, na linha conseqüente de organização da sociedade civil na luta pelos direitos ameaçados e na transformação dessa lutas reivindicativas em ações positivas que intervenham efetivamente no âmbito da sociedade, produzindo resultados parciais mas avanços frente ao ataque neo-liberal desorganizador das conquistas dos direitos cidadãos.

O processo histórico de construção da democracia apoia-se num subsistema eleitoral, para eleger representantes, e num subsistema jurídico de negociações para resolver os conflitos públicos e privados. A democracia radical ou de base acresce à estes mecanismos institucionais tradicionais um subsistema de participação cidadã que limita o subsistema de representação e superpõe mesmo o subsistema de negociações, tornando hegemônica a força da sociedade civil. Segundo Salazar (1998) desta perspectiva, a participação social conduz a criar uma rede de poder alternativo que cedo ou tarde implica mudanças estruturais. Dessa perspectiva, a expansão da participação social torna obsoleta a governabilidade instituída sobre mecanismos regulatórios formais e promove uma disciplina cidadã distinta à do Estado de Direito: aquela baseada na dinâmica social, promove a construção do poder cidadão (*empowerment*) e a reconstrução do Direito e do Estado.

Esta forma distinta de regulação ou articulação entre sociedade e mecanismos institucionais, gerada no âmbito do enquadramento da ação coletiva típica dos anos 90, que reconhece que o poder não é um atributo exclusivo do Estado mas da sociedade também, chama-se 'governança democrática', da perspectiva dos autores que reconhecem a força dessa matriz societal (sua capacidade de gerar resultados) no encaminhamento das políticas<sup>80</sup>.

No curso da transição há, portanto, resistências às estratégias de hegemonia da acumulação via mercado e dentro desse vazio vêm se formando alternativas práticas e teórico-conceituais que repensam uma nova razão social e política. É no âmbito dessa nova racionalidade que a noção de *governance* se inscreve como categoria intermediária e de alcance limitado, tentando dar conta dessa mediação entre Estado e sociedade, no contexto das mudanças em curso nas sociedades contemporâneas.

Duas forças contraditórias são determinantes dessa nova matriz mediadora entre poder político e poder social: de um lado o recuo do Estado (pelo paradigma neo-liberal) e de outro a realidade de um poder social que ultrapassou o próprio Estado, através da inovação de formas de sociabilidade real de vivência da política pelos diferentes atores de uma sociedade civil autonomizada, des-sulbalternizada<sup>81</sup>, capaz de pensar a si mesma e a forjar projetos mais amplos de país. No entanto, a sua conceituação nem sempre é clara e depende da matriz analítica de poder que operacionaliza essa noção.

De fato a ambigüidade no seu tratamento diz respeito à matriz empírica e ao marco histórico em que emerge como mediação, ou seja, em 1989, em pleno contexto do ajuste e no âmbito do conjunto de recomendações normativas do Banco Mundial para os ajustes institucionais<sup>82</sup>.