Direito do Estado.com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R e RE | Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 3 – setembro/outubro/novembro de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

A GOVERNANCE COMO SUPERLATIVO CONCEITUAL DA REFORMA DO ESTADO

Prof. Vinícius de Carvalho Araújo

Administrador, especialista em Gestão Pública, Gestor Governamental da SEPLAN/MT e integrante da Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

RESUMO

O objetivo deste artigo é demonstrar a evolução das categorias de governabilidade e governança na literatura internacional, bem como sua articulação com a agenda de reforma do Estado no mesmo período. Para tanto, será feita uma breve retrospectiva acerca das três grandes hipóteses de ingovernabilidade, formuladas em meados da década de 1970 e que organizaram o debate neste campo. Em seguida, serão revisadas as duas gerações de reforma do Estado e seu aparelho, sendo a primeira mais presa ao ideário neoliberal puro e a segunda incorporando lições oriundas da avaliação das reformas de ajustamento estrutural, em particular na América Latina e no Leste Europeu. Por fim, são expostos alguns esforços contemporâneos de teorizar sobre a *statecraft* ou ciência de governo, no quadro das transformações trazidas pela globalização somados aos desafios seculares, como o fortalecimento do poder local e supranacional. As principais conclusões da pesquisa são a identificação do vínculo indissolúvel entre a *governance* e a crise do capitalismo global, das disputas políticas acerca dos rumos e alcance da globalização expressas nas diferentes teorias e a pequena contribuição da produção acadêmica brasileira a este debate.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é demonstrar a evolução das categorias de governabilidade e governança na literatura internacional, bem como sua articulação com a agenda de reforma do Estado no mesmo período. Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira, será feita uma breve retrospectiva acerca das três grandes hipóteses de ingovernabilidade, formuladas em meados da década de 1970 e que organizaram o debate neste campo.

Na sequência, serão revisadas as duas gerações de reforma do Estado e seu aparelho, sendo a primeira mais presa ao ideário neoliberal puro e a segunda incorporando lições oriundas da avaliação das reformas de ajustamento estrutural, em particular na América Latina e no Leste Europeu.

Por fim, são expostos na última parte alguns esforços contemporâneos de teorizar sobre a *statecraft* ou ciência de governo, no quadro das transformações trazidas pela globalização somados aos desafios seculares, como o fortalecimento do poder local e supranacional. As principais conclusões da pesquisa são a identificação do vínculo indissolúvel entre a *governance* e a crise do capitalismo global, das disputas políticas acerca dos rumos e alcance da globalização expressas nas diferentes teorias e a pequena contribuição da produção acadêmica brasileira a este debate.

2. HIPÓTESES DE INGOVERNABILIDADE

Após o colapso do Estado liberal-democrático que seguiu à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Grande Depressão de 1929 e o surgimento dos seus substitutos pelo lado esquerdo e direito, a discussão sobre a governabilidade começou a adquirir os contornos contemporâneos e tornou-se mais intensa, constituindo-se de acordo com MELO (2002) num princípio ordenador do campo político, a partir do momento em que a sua antítese, a ingovernabilidade, apresentou-se de forma mais clara e contundente e os atores políticos nacionais/internacionais dedicaram maior atenção para o seu entendimento e consequente superação.

Destacam-se na literatura internacional, segundo PASQUINO (1991), por suas raízes teórico-conceituais e pela quase simultaneidade com a crise estrutural vivida pelo capitalismo nas décadas de 1970/1980 (e que ainda está em curso num certo sentido), três grandes hipóteses de ingovernabilidade que são ilustrativas para compreensão do debate nesta área.

A primeira, pela ordem cronológica, é atribuída a James O´Connor, autor norte-americano de orientação marxista-funcionalista cujo livro *Fiscal Crisis of Capitalist State* de 1973 afirma que a sobrecarga de demandas dirigidas ao Estado capitalista (cujas funções cabais seriam a garantia de reprodução do capital e sua própria legitimação) leva a uma expansão desenfreada que

ameaça torna-lo disfuncional para o capitalismo. A crise fiscal, com a ampliação do déficit público, do déficit na balança comercial, da inflação e dos juros, conduzindo ao encarecimento do crédito e à estagnação, seria a principal expressão de tal disfuncionalidade.

Como seu referente empírico imediato, o autor adota a ampliação de despesas (categorizadas em gastos sociais, investimento social e consumo social) para manutenção tanto do *Welfare State*, organizado pelo Presidente norte-americano Lyndon Johnson (1963-1969) no programa denominado de *Great Society*, quanto do *Warfare State* medido pelo financiamento dos custos militares da corrida espacial, da Guerra Fria e da Guerra do Vietnã. Tal inequação estaria na raiz de todos os principais problemas de ingovernabilidade das democracias de capitalismo avançado ou maduro. Dito de outra forma, o argumento aqui é que a crise do Estado é um dos componentes centrais da crise do capitalismo por conta do papel protagônico assumido pelo primeiro.

As próximas hipóteses são ambas ancoradas na Teoria Geral de Sistemas desenvolvida pelo alemão Ludwig Von Bertalanffy a partir do final da década de 1940 e que teve profunda influência nas ciências naturais e sociais desde então.

A segunda hipótese de ingovernabilidade é apresentada por Samuel Huntington (cientista político norte-americano), autor dos clássicos *Political Development and Political Decay* de 1965 e *Political Order in Changing Societies* de 1968, no qual foi feita a primeira referência textual ao termo governabilidade (*governability*) em 1975. Trata-se de um autor provocador e controverso, que imprime tais características às suas obras, muito criticadas pela falta de rigor metodológico, caráter subjetivo dos conceitos adotados, pouco aprofundamento analítico e pelo desprezo por aspectos relevantes que devem ser considerados em trabalhos desta natureza, ainda que no nível axiológico ou epistemológico.

O estilo adotado nos leva a considerar seus trabalhos como “ensaios de fôlego”, marcados por seu caráter problematizador, antidogmático, crítico e original sem tanta exigência de fundamentação teórico-empírica, como ocorreu depois com o *Third Wave* (1993), *Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* (1996) e *Hispanic Challenge* (2003), todos influentes a seu tempo.

Nas obras supracitadas, Huntington apresenta algumas categorias analíticas tais como a institucionalização, que nada mais é do que a capacidade dos mecanismos político-institucionais de acomodar tensões sociais e o pretorianismo, que pode ser definido como uma fórmula de ingovernabilidade, ocorrida em função da “sobrecarga” de demandas dirigidas ao Estado (destacando-se o papel das forças armadas nos regimes autoritários instalados durante a Guerra Fria na América Latina, África e Ásia). Huntington é considerado por outros autores, a exemplo dos brasileiros SANTOS (1994) e

FIORI (1995), como o principal responsável por uma espécie de “inflexão à direita” nas teorias de modernização e desenvolvimento político muito comuns nos anos 1950/1960, bem como na análise da crise do Estado (que ocupava posição central em tais teorias, amparadas em burocracias “progressistas” e dotadas de espírito público).

A inflexão apontada baseia-se no deslocamento do eixo analítico para a natureza instável e reversível dos desenvolvimentos democráticos nas periferias e semiperiferias capitalistas, dado que durante o período áureo de vigência do Welfare State (WS) as principais críticas a este formato de Estado provinham de autores situados à esquerda do espectro político-ideológico, por conta dos fatores de anulação do WS em relação à dinâmica do capitalismo descrita por Marx, baseada nas leis da desproporcionalidade, acumulação e taxa de lucro decrescente (GILPIN, 2002).

Destacam-se nesta linha autores como Nicos Poulantzas, Ralph Miliband, Louis Althusser, Elmar Altvater, Claus Offe e o já citado James O´Connor, que utilizaram o instrumental analítico marxista (com ênfase para a teoria da crise) durante a vigência do WS para compreender o papel exercido pelo Estado e seu aparelho como invólucro das elites ou agência de dominação burguesa e atribuir a sua crise às próprias contradições estruturais deste modo de produção.

Esta vertente analítica teve dificuldades em adaptar-se ao novo contexto marcado pelo colapso do pacto fordista (MARTINS FILHO, 1996) e responder aos argumentos de Huntington (que mesmo tributário à tradição liberal madisoniana, questionou um dos postulados mais canônicos do pluralismo político que são as instituições da democracia liberal-burguesa), pois também eram críticos em relação ao WS ou Estado desenvolvimentista no aspecto econômico ou por suas feições autoritárias e concentradoras.

Entretanto, embora a formulação teórica já estivesse feita, a referência textual à governabilidade ocorre apenas em 1975, quando da elaboração de um estudo para a Comissão Trilateral. Esta foi constituída em 1973 numa iniciativa de David Rockefeller no momento do primeiro choque internacional de oferta do petróleo por mais de 200 banqueiros e empresários das corporações transnacionais sediadas nos Estados Unidos, na Europa Ocidental e no Japão batizado de *Crisis of Democracy* (daí o trilateralismo).

Huntington uniu-se ao autor francês Michel Crozier e ao japonês Joji Watanuki para elaborar um arcabouço teórico visando explicar o pessimismo de então sobre os rumos das democracias maduras dos países centrais do capitalismo (após toda a movimentação da década de 1960 e as renúncias dos Presidentes Charles De Gaulle da França em 1969 e Richard Nixon dos Estados Unidos em 1974) e uma suposta ingovernabilidade das mesmas, partindo das categorias apresentadas na sua obra anterior e da análise das situações das suas pátrias e regiões de origem.

Os fatores fundamentais que geraram ingovernabilidade nos países analisados, de acordo com o relatório foram:

> 1 – Erosão da autoridade política do Estado em função do excesso de democracia, destacando a ideologia igualitária difundida pelo *Welfare State* e incompatibilidade entre regime democrático e keynesianismo. É o dilema da democracia na perspectiva conservadora, na qual este regime tende para a plutocracia ou governo do 4º Estado segundo BONAVIDES (2001);
>
> 2 - Sobrecarga do governo. A intervenção engendra o surgimento de inúmeras demandas às instituições políticas, que não conseguem acompanhar esta dinâmica, ocasionando paralisia decisória e tendências inflacionárias no médio prazo;
>
> 3 – Intensificação da competição política, gerando desagregação de interesses. A burocratização da vida pública em função do aumento da presença do Estado provoca a "dissolução do consenso" social e político e a politização das relações sociais;
>
> 4 – Provincianismo nacionalista da política externa. A agenda internacional fica atrelada às questões políticas e econômicas de cada país, o que dificulta a formação de um espaço global de negociação de algumas questões pertinentes (mais válido para o caso dos Estados Unidos).

A governabilidade seria condicionada, portanto, pela capacidade de agenciamento dos recursos políticos pelas instituições e sua legitimidade junto à cidadania. O reacionarismo desta concepção encontra-se no seu viés elitista, na medida em que reconhece a ampliação das franquias democráticas (participação, mobilização, acesso a equipamentos sociais, direitos civis, movimentos de minorias, questionamento da autoridade constituída) como potenciais desestabilizadoras do próprio regime democrático, sinalizando para uma contenção ou até reversão nas periferias e semiperiferias capitalistas (cujo objetivo final era a manutenção da "ordem").

Pode-se dizer que, com o diagnóstico de Huntington, as forças situadas no eixo de centro-direita passaram a contar com uma teoria da crise própria sem tocar nos fundamentos do modo de produção capitalista – propriedade privada, concentração das decisões de acumulação pelo capital. A ênfase vai para as suas instituições políticas, como o Estado e seu aparelho, mas também partidos e entidades classistas, que conformavam para Marx a superestrutura da sociedade, determinada pela infra-estrutura composta pelas condições materiais de produção, privilégio até então restrito aos autores marxistas que abordavam as contradições estruturais do capitalismo.

A teoria da crise huntingtoniana propunha ciclos políticos no lugar da tendência à superprodução aliada ao subconsumo apontada pelos marxistas e

combatida pelo WS, nos quais o aumento de participação e mobilização sem correspondência na institucionalização conduz à polarização, que por sua vez conduz à apatia e a um senso de eficácia decrescente das instituições diante dos cidadãos que, por fim, reduzem a participação e mobilização, demonstrando uma tendência homeostática da democracia em busca da ordem e do equilíbrio, ainda que a níveis mais baixos de desempenho. A influência da Teoria Geral de Sistemas se dá no padrão homeostático proposto, no qual um sistema obtém equilíbrio dinâmico através da sua auto-regulação (mantendo certas variáveis dentro de limites desejados, a despeito dos estímulos do ambiente).

Tal análise, além de instrumentalizar as forças moderadas e conservadoras em escala internacional, também coincidiu com uma tendência verificada desde os anos 1970 de deslocamento do *locus* clássico da produção científica das universidades, tradicional reduto de hegemonia ideológica da esquerda, em especial nas ciências sociais, o que explica as denúncias sobre mercantilização das universidades públicas brasileiras com a introdução das fundações privadas de apoio à pesquisa, para as agências multilaterais e *think tanks*. Estas são organismos geradores de pesquisa aplicada em determinadas áreas do conhecimento, além de outras organizações do terceiro setor como fundações e institutos com forte vinculação ao grande capital que passaram a financiar pesquisas e conceder bolsas para estudantes.

A terceira hipótese é demonstrada pelo filósofo alemão filiado ao Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt Jurgen Habermas. Ancorada numa releitura moderna do também alemão Karl Marx, Habermas propõe uma abordagem integradora que abrange não apenas a crise do Estado e do sistema político, mas de todo a formação sócio-econômica (entendida como um sistema complexo baseado num princípio ordenador).

Este tem duas faces: o domínio não-político de classe e a instituição do mercado, no qual a ação orientada para o interesse substitui a ação orientada para o valor. Tal crise teria quatro tendências contraditórias mas complementares de diversos níveis segundo IVO (1998), quais sejam:

> 1 – O sistema econômico não cria a medida necessária de valores para o consumo;
>
> 2 – O sistema administrativo não produz a medida necessária para decisões racionais;
>
> 3 – O sistema legitimador não produz a medida necessária de motivações generalizadas; e
>
> 4 – O sistema sócio-cultural não cria a medida necessária de sentido que motiva a ação.

Habermas, portanto, como o cientista político David Easton fizera em relação ao ciclo de políticas públicas - dando-lhe o enquadramento teórico-

analítico da Teoria Geral de Sistemas na sua obra *A System Analysis of Political Life* de 1965 - compreende a lealdade difusa ou desorganizada das massas ao Estado como o principal insumo (input) da formação sócio-econômica caracterizada como processo e os resultados (output) são as políticas públicas, a produção, circulação de mercadorias, acessos a bens de diversas naturezas, remuneração dos fatores, apropriação da renda, etc.

Quando tais resultados não compatibilizam-se com as demandas da cidadania (como nas sociedades contemporâneas) gera-se uma crise de racionalidade que, seguindo o mecanismo sistêmico da retroalimentação (feedback), abala a lealdade das massas ao Estado, constituindo-se numa crise de legitimidade e reiniciando o processo a um nível mais baixo de sustentação, até o ponto da ingovernabilidade, em que o mundo encontra-se na atualidade. É como a tendência entrópica dos sistemas, que ocorre quando as suas partes perdem energia e comunicação entre si, fazendo com que ele se decomponha e degenere.

Para BENTO (2003), o que a teoria crítica aponta como crise de racionalidade, no neoconservadorismo é percebido como crise de governabilidade e esta diferença semântica remete aos termos irredutíveis quanto à sua valoração. A teoria crítica privilegia o desenvolvimento de racionalidades alternativas ao dialeto sistêmico-tecnocrático com vistas ao resgate da capacidade de crítica e discussão no contexto de uma esfera pública democrática (orientada pela ética discursiva) que poderia institucionalizar-se como espaço emancipado frente à dominação capitalista.

> Em OROZCO (1995), "***a crise de racionalidade expressa o substrato de contradições em que se envolve a economia no capitalismo tardio, na qual representa ao mesmo tempo a necessidade de socialização e conserva o imperativo da propriedade privada. A ingovernabilidade reproduz a impossibilidade do Estado de responder a imperativos que não estão na sua amplitude cumprir***". (OROZCO, pg. 5, 1995).

3. DUAS GERAÇÕES DE REFORMA DO ESTADO

Portanto, após a crise do Estado dos anos 1970 e o aprofundamento da internacionalização das economias, governabilidade e governança passaram a constar com maior frequência nos papers da área e a serem encaradas como um instrumental analítico importante para a compreensão de todo este período corrente de transformação sem precedentes e, sobretudo, da reforma do Estado e de seu aparelho.

A compreensão conservadora e pessimista (ou pós-moderna como prefere Bresser Pereira) marcou toda a "ofensiva de direita" (DUPAS, 2001) contra o *Welfare State* promovida ao longo da década de 1980, com a

reintrodução do discurso liberal - agora denominado de neoliberalismo - que preconizava o minimalismo de Estado. Este significava a redução da sua presença na economia, a liberalização comercial e financeira e o fortalecimento do mercado para superar o quadro de inflação em alta, juros elevados e estagnação na produção legados pelo equipamento macroeconômico keynesiano, trocando as políticas centradas na demanda por outras com enfoque na oferta.

Na vanguarda intelectual de tal ofensiva tiveram papel destacado alguns autores que compõem as diversas correntes do ultraliberalismo para FONSECA (2001), agrupadas para fins didáticos em Escolas. A Escola de Chicago destacando o monetarismo de Milton Friedman, a Escola Austríaca de Friederick von Hayek e Ludwig von Mises e a Escola de Virgínia – *Thomas Jefferson Center Studies in Political Economy* - cujos autores principais são James Buchanan, Anthony Downs, Mancur Olson, Gordon Tullock e Niskanen (BORGES, 2001).

Esta concepção conservadora de governabilidade foi funcional às reformas empreendidas nos países centrais, com destaque para o bloco conservador constituído por Ronald Reagan, Margaret Tatcher e Helmut Kohl no início dos anos 1980 e, após a crise da dívida externa dos países da América Latina detonada pela moratória mexicana em 1982 e tudo que marcou a "década perdida" (hiperinflação, choques heterodoxos, ajustes recessivos recomendados pelo FMI, desorganização microeconômica), estendida também a tal subcontinente, no que John Williamson chamou de "Consenso de Washington" em 1989 (BRUM, 1999).

Portanto, neste período, a governabilidade passou a ser compreendida como a capacidade dos Estados-nacionais de criarem em seus respectivos países ambientes econômicos favoráveis ao investimento privado e ao capital estrangeiro (denominado de forma precisa por Edgardo Boeninger de *enabling economic environment*), por meio das medidas já conhecidas, quais sejam, disciplina fiscal, priorização de gastos em políticas sociais compensatórias, redução tarifária, liberalização cambial, financeira e comercial, privatização, desregulamentação, etc.

As reformas orientadas para o mercado (*market-friendly*), que desmontaram o padrão de industrialização por substituição de importações, foram encaradas então como pré-requisito da governabilidade de tais países. Esta, por sua vez é uma condição essencial para realização das mesmas, fechando uma circularidade muito evidenciada no Brasil durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), para legitimar uma determinada retórica política.

Houve, inclusive, muita discussão na literatura baseada em estudos de caso de diversos países sobre o timing e o sequenciamento das reformas, o que as torna prováveis e as alianças que poderiam sustenta-las, com ênfase para impacto da tipologia de regimes como autoritário-burocrático, democracias

híbridas, incompletas ou delegativas segundo O´Donnell. Afora a participação de alguns atores relevantes a exemplo do empresariado e de tecnoburocratas com maior ou menor grau de autonomia em relação às coalizões distributivas descritas por Mancur Olson formadas em torno do aparelho do Estado na fase anterior.

Estes trabalhos inauguraram uma nova linha de pesquisa para melhor entendimento do ajustamento estrutural (com destaque para os países andinos e do Leste Europeu) e reformulação das políticas denominada de economia política das reformas ou da transição. Convém lembrar que a maioria de tais países vivia o processo de redemocratização política. Tal linha foi desenvolvida por autores anglófonos como Barbara Geddes, Miles Kahler, Stephan Haggard, Robert Kaufman, Peter Evans, James Malloy, Catherine Conaghan, Barbara Stallings, Joan Nelson, Merilee Grindle, John W. Thomas e brasileiros como Lourdes Sola, Maria Hermínia Tavares de Almeida e Eli Diniz, por exemplo.

Tais avaliações, elaboradas ao final da década de 1980 e primeiros anos de 1990 com base nas experiências reais de implementação e, em especial, na assimilação dos eventos que seguiram-se ao fim da Guerra Fria, representaram, numa certa medida, uma reação ao ideário economicista que orientou a primeira geração de reformas e uma revisão do Consenso de Washington, que lhes forneceu o respectivo corpo doutrinário. Tal reação não representou uma ruptura, mas uma adaptação diante da contingência identificada para melhor articular as ações dos países centrais nesta área e visualizar as relações entre o "equipamento institucional" de determinadas sociedades e seu desempenho econômico. Eles permitiram, na arena internacional, a passagem para a segunda geração de reformas.

A premissa fundamental considerada neste momento é que as instituições, compreendidas como o conjunto de regras e procedimentos formais e informais que estruturam a relação dos cidadãos com as unidades políticas e econômicas de uma determinada sociedade, são a pré-condição essencial para o desenvolvimento sustentável na dimensão ambiental e equilibrado do ponto de vista social, o que reabilitou o Estado na sua condição protagônica e sugeriu-lhe um novo padrão contextual de intervenção, que pode ser qualificada de pós-liberal ou neoestatista de acordo com ALBUQUERQUE (1991).

Conforme SANTISO (2001), este novo discurso caracteriza-se mais como uma polifonia do que uma sinfonia harmônica, em virtude das diferentes raízes teórico-analíticas das contribuições vindas de algumas auto-subversões disciplinares (num sentido hirschmaniano), agrupadas nos "novos institucionalismos", conforme denominação de March e Olsen. O cientista político brasileiro Marcus André Melo (2002) distingue três grandes novos institucionalismos, a saber:

1. Um de caráter sociológico que critica os postulados da escolha racional (comportamento maximizador) com ênfase para a Sociologia Econômica, burocracia e organizações;

2. Um segundo marcado pela social choice que caracteriza-se pelo individualismo metodológico e pela concentração em estudos legislativos; e

3. Um terceiro, denominado neoinstitucionalismo econômico, que a partir da teoria microeconômica compreende as instituições como contratos entre os atores envolvidos, incluindo custos de transação e perdas de relação.

Os principais autores que trabalharam nesta perspectiva foram Douglas North, Oliver Williamson, James March e Johan Olsen, Walter Powell, Paul DiMaggio, George Tsebelis, Alfred Stepan, Matthew Shugart, Randall Calvert, Robert Goodin, Matthew McCubbins, dentre outros.

A segunda geração, complementar à primeira como dito antes, desloca a perspectiva analítica sobre os governos dos aspectos positivistas relacionados à crise dos anos 1970/80 de novo para os seus aspectos normativos (o "bom governo" traduzido de *good governance*) e atribui à governabilidade uma âncora ético-democrática secundada pelas relações de poder. Este deslocamento reatribui à teoria do desenvolvimento político um signo mais otimista, no qual democracia e desenvolvimento andariam de mãos dadas, posto em xeque pela "inflexão à direita" liderada por Huntington.

Sua formação vem da leitura dos atores internacionais ligados ao mercado acerca do caráter incompleto das reformas estruturais na periferia e semiperiferia, que esbarraram em traços históricos como patrimonialismo, nepotismo, corrupção, desprofissionalização dos agentes públicos, instabilidade no marco regulatório para o consumo e acumulação, baixa capacidade infra-estrutural do Estado para implementação de políticas públicas, desrespeito aos contratos e reatribuíram um papel de relevo ao Estado e seu aparelho, na superação do que Miles Kahler chamou de paradoxo ortodoxo.

Vem também de um conjunto de experiências reformistas no rastro da crise do Estado pautadas pela descentralização, emancipação dos cidadãos, crescimento do controle social, formação de novos espaços públicos ampliados de participação sumarizadas na local *governance*, que têm como baluarte das transformações a própria sociedade civil (enfatizando o papel dos movimentos sociais como sujeitos do núcleo da resistência democrática e contra-hegemônica aos mercados).

Trata-se, portanto, de reequilibrar a balança em favor do Estado e da sociedade civil como contra-poderes em relação ao absolutismo mercantil pregado no início. Do ponto de vista ideológico, esta variante pretendeu

contrapor a superioridade alocativa dos mercados apontada pelo triunfalismo neoliberal demonstrando que estes operam num vazio institucional condicionado pelas estruturas de *governance*.

SANTOS (2001) afirma que à crise do reformismo social patrocinado pelo Estado (keynesianismo) sucedeu-se à sua própria reforma, por sua vez dividida em duas grandes fases coincidentes com as gerações apontadas aqui. Na primeira, o Estado é visto como irreformável por seu caráter parasitário, ineficaz e predador e a única alternativa viável é reduzi-lo ao mínimo, como um mal necessário. Na segunda o pêndulo passa para o reformismo estatal (trata-se agora de reconstruir e não mais eliminar), tarefa dos setores da sociedade com capacidade de intervenção no Estado, diferenciando-se da primeira por seu caráter mais complexo do ponto de vista social e político.

Nesta mesma linha, ALBUQUERQUE (1991) afirma que o Estado neoliberal preconizado após a crise da social-democracia nos países centrais e do Estado desenvolvimentista nos países da semiperiferia são referências estratégicas ou polares feita por uma determinada sociedade quando existem condições materiais para tal. O Estado pós-liberal surge como uma alternativa tática diante das restrições dos mercados nacionais, dos choques desestabilizadores e dos níveis de produção e produtividade presentes. Resta saber apenas se é um recuo situacional do neoliberalismo ou um retorno da social-democracia, denominada por BRUM (1999) de Sócio-economia do Desenvolvimento, renovada diante das premissas neoliberais.

4. ESFORÇOS CONTEMPORÂNEOS DE COMPREENSÃO DA *GOVERNANCE* NOS PAÍSES CENTRAIS

Como corolário desta tendência, que tem um dos seus principais marcos nos relatórios do Banco Mundial de 1991, 1992 e 1997, além do livro organizado em 1998 por Shahid Burki e Gillermo Perry entitulado *Beyond the Washington Consensus: Institutional Matter* e do PNUD sobre desenvolvimento humano sustentável centrados na variável *governance*, desponta a categoria da governabilidade democrática que pretende integrar no equipamento institucional Estado, mercado e sociedade civil considerando aspectos econômicos, jurídicos, sociológicos, tecnológicos, políticos, ambientais, humanos, éticos, etc.

Esta problematização não está livre das controvérsias habituais, pois tem uma série de deficiências ou lacunas nos aspectos teórico-conceituais, analíticos e metodológicos, como a dificuldade para uma melhor definição do que se entende por desenvolvimento e operacionalização das dimensões que compõem esta variável, com os respectivos indicadores que possam medir o seu conteúdo empírico.

O Banco Mundial tem avançado bastante neste sentido, decompondo o conceito *governance* (definida com ênfase nos seus aspectos dinâmicos como exercício da autoridade através das instituições) em dimensões com variáveis mensuráveis para a sua operacionalização. As dimensões são o regime político (montagem, monitoramento e substituição dos governos), a capacidade financeira, técnica e gerencial do aparelho do Estado e zelo do equipamento institucional. As variáveis são transparência, estabilidade política e do marco regulatório, efetividade da ação governamental, respeito ao direito e controle da corrupção, trabalhadas numa abordagem econométrica.

Cabe destaque aqui à pesquisa de KAUFFMAN, KRAAY & ZOIDO-LOBATÓN (2002), que apresenta seis clusters ou grupos de indicadores agregados de um subconjunto da *governance*, para mensuração num universo de 194 países nos anos de 2000/2001. 1ª dimensão: 1 – Voz e *accountability*; 2 – Instabilidade política e violência; 2ª dimensão: 3 –Efetividade do governo; e 4 – Marco regulatório; 3ª dimensão: 5 – Império da lei; e 6 – Corrupção. As evidências empíricas demonstraram a forte correlação entre estes seis indicadores agregados e as variáveis que medem desenvolvimento, como renda per capita, mortalidade infantil e escolarização média da população adulta.

Tais correlações devem ser consideradas com cautela e não como receituário infalível de progresso, de acordo com alerta dos próprios pesquisadores. Mas o retorno em desenvolvimento motivado pelo incremento da *governance* medida pelos seis indicadores revelou-se elevado. Tais resultados podem estar ligados a uma combinação das dimensões, constituindo a denominada “infra-estrutura social”, que somada à liberalização do comércio, geraria efeitos positivos.

É possível perceber aqui o objetivo do Banco Mundial de municiar a si mesmo e ao capital transnacional com dados que possam orientar decisões de investimento num ou outro país com base nos indicadores, a exemplo do que vem fazendo as agências internacionais de rating, ao classificar riscos no mercado financeiro e de capitais. Percebe-se, portanto, a tentativa de ampliar o conceito de *enabling economic environment* citado antes, pela inclusão de outras variáveis como corrupção, regulação e autonomia do Poder Judiciário, que interferem nos custos e riscos para o capital, bem como forçar os países a adotarem o modelo “fim da história” preconizado por liberais como Francis Fukuyama, cujos eixos são a economia de mercado, a Nova Administração Pública e a democracia.

Esta compreensão de governabilidade democrática foi instrumental, algo comum quando trata-se de organismos operativos, também à cooperação baseada na assistência financeira/técnica concedida pelas agências nos processos denominados de nation-building (construção de nações) em países da América Central e Caribe, África Subsaariana, Bálcãs e Sudeste Asiático que atravessaram guerras civis recentes, como no caso do Timor Leste. Os princípios que passaram a guiar a abordagem de tais programas são

transparência, responsabilização, participação, descentralização, efetividade, delegação (empowerment), equidade, capital social, *accountability*, etc.

Para os autores que alinham-se a esta concepção de governabilidade que enfatiza seu traço democrático-republicano e reatribui ao Estado um papel de destaque nas teorias gerais da mudança sócio-política (CATALÁ, 1998), o reconhecimento pelos países latino-americanos da democracia liberal, da economia de mercado, da luta contra a pobreza e desigualdade (com base nas políticas sociais focalizadas nos segmentos sociais mais desfavorecidos), da inserção na ordem global e da reforma do Estado são postulados centrais a serem considerados em resposta à falácias do neoliberalismo apontadas por OFFE (2001).

O debate atual sobre a *governance* encontra-se multipolarizado em diversas posições, cada qual com seus representantes teóricos. Há os chamados neoliberais como Jenkins e Christopher Pollitt, os institucionalistas como Rhodes, Olsen e Stoker, os marxistas como Jessop e a narrativa pós-estruturalista de Foucault e Hassard, dentre outros inúmeros.

Para JESSOP (2002), isto deve-se ao avanço da globalização, ao esgotamento da antinomia Estado-mercado e à busca por uma nova forma de regulação dos conflitos políticos, distinta da mão invisível do mercado e do punho de ferro do Estado. O crescimento da *governance* seria uma consequência das crises paradigmáticas nas ciências sociais fundadas no século XIX, centradas nos Estados nacionais; das necessidades dos global players de prover uma solução para a crise do planejamento governamental nas economias mistas e para a complexidade dos problemas contemporâneos, como diferenciação funcional, horizontalização das relações, interjurisidcionalidade, interdependência, fluidez das fronteiras, identidade, conhecimento, etc; e, sob o prisma filosófico, apresenta uma perspectiva para problemas de coordenação entre as esferas pública e privada.

Vale observar, avançando nesta perspectiva regulacionista, que a proliferação da variável *governance* expressa uma busca por adequação no plano da superestrutura às mudanças infra-estruturais trazidas pela globalização. Isto é, trata-se de identificar o melhor modo de regulação social e político (normas, instituições, pactos, organizações) para tornar sustentável o neoliberalismo, amparado no regime de acumulação pós-fordista e no paradigma tecnológico schumpeteriano.

Para alguns críticos, tal movimento expressa a necessidade de rearticular as bases da hegemonia neoliberal na sociedade civil internacional, após alguns reveses a este ideário como as crises Asiática, Russa e Argentina, mediante incorporação de idéias de centro-esquerda ao seu discurso e enfatizar a criação de ordem e eficácia do Estado, num tributo aos setores mais à direita. Seria o substrato teórico de um possível “pós-consenso de Washington” no que refere-se ao do bom governo a ser adotado. Tal revisão torna-se necessária para sanar as rachaduras geradas nos países centrais

sobre o alcance e efeitos das reformas de orientação liberal e quanto à dimensão e papel do Estado, em cada um dos diferentes tipos de capitalismo.

Uma das linhas de pesquisa mais promissoras nesta agenda, desenvolvida nos países anglo-saxões, surgiu da aplicação do conceito de autopoiésis aos sistemas sociais pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann, que teve em Habermas um importante interlocutor teórico. Para tanto, Luhman desenvolveu uma superteoria que compreende as sociedades como sistemas autopoiéticos, sem distinção entre ambiente interno e externo e com toda mudança originada no seu próprio padrão de interação, da forma proposta pelos autores chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela. Em tais sistemas o conteúdo de dinamismo, complexidade e diversidade e as interações entre atores públicos e grupos de interesse privados condicionam sua posição como objeto de governo, bem como influenciam os sujeitos deste processo no seu condicionamento.

Tal raciocínio foi tributário à Sócio-cibernética, que pretendeu cumprir o papel de ciência interdisciplinar num certo momento histórico, à Teoria da Contingência e a Sociologia do Conhecimento. Avançou também em relação à TGS, propondo que os sistemas (inclusive os sócio-políticos tratados aqui) são fechados, auto-referentes e engajam-se em padrões interacionistas circulares, nos quais a mudança em uma parte relaciona-se com as mudanças em todas as outras. Em outras palavras, a interação de um sistema com o seu "ambiente externo" representa a sua própria organização, na medida em que ele o faz apenas para facilitar sua auto-reprodução baseada no padrão citado antes. Isto significa que todas as mudanças são definidas de dentro para fora.

Convém atentar que a pesquisa de Luhmann filia-se à tradição funcionalista e pós-sistêmica em Sociologia, cuja linhagem direta remete a Émile Durkheim e Karl Mannheim, e é mais um capítulo das investidas alemãs em busca do ecletismo e da síntese dinâmica para depurar o método dialético e liberta-lo da normatividade e dogmatismo atribuída pelos marxistas, segundo MARTINS (2000). Luhmann tentou "funcionalizar" ou "sincronizar"a dialética ao desenvolver uma fórmula social organicista que incorporasse a totalidade e a contradição dos opostos, mas sem seu conteúdo concreto, por meio da problematização da propriedade dos meios de produção/conflito distributivo e, portanto "desmaterializou-o".

O principal ganho analítico desta compreensão está na lógica da causalidade mútua, substituta da causalidade mecânica/linear em que A causa B. Para as abordagens convencionais, segundo KOOIMAN (1993), a complexidade, dinamismo e diversidade são consideradas como "efeitos colaterais" que não couberam nos modelos aplicados e devem ser eliminados. Através dos padrões circulares de interação de cada sistema e do mecanismo de feedback positivo e negativo com diversas forças interagentes, apresenta-se um aparelho teórico-analítico melhor para lidar com uma realidade complexa, interdependente, dinâmica, marcada pela incerteza e instabilidade que exige instrumentais com as mesmas propriedades. O segredo está na compreensão

adequada do padrão interacionista entre os agentes públicos e privados de cada sistema para presumir sua direção (observando também elementos aleatórios).

As categorias apresentadas por Kooiman representam processos situacionais diferentes, quais sejam: *governing* (esforços no sentido de coordenar, orientar, influir e equilibrar os atores na definição das suas necessidades), *governance* (estrutura do sistema sócio-político que condiciona as capacidades) e governability (propriedade conjunta do sistema para governar-se a si mesmo de forma autopoiética no contexto de outros sistemas mais amplos dos quais faz parte).

Este sentido de *governability* procura superar uma dicotomia que sempre esteve no centro das tensões inerentes ao processo de governo, opondo necessidades e capacidades, eficiência e legitimidade, perspectiva do Estado e da cidadania, governantes e governados, elites e massas, o descritivo e prescritivo, ao preconizar que ambos os aspectos são construídos pela sociedade de forma dialógica e não-conflitiva. É possível perceber também uma relação com o método sociológico funcionalista que, opondo-se ao dialético, buscava identificar a função exercida por cada um dos atores sociais na ordem da sociedade e não o conflito como força motriz da mudança.

Em trabalho mais recente, KOOIMAN (2004) detalha melhor a dinâmica de funcionamento do governo sócio-interativo, ao dizer que a interação se dá ao nível intencional (ações ou processos) e no nível estrutural/contextual (marcos organizadores). Com o olhar dialético, lembra que a origem do dinamismo e complexidade característicos dos sistemas está na tensão entre processos e estruturas.

As interações geram quatro modos diferentes de governança, cada qual com seu critério de regulação (auto-governo, co-governança, hierárquica e mista) e também três ordens: particular, institucional e meta, que equivale ao "governo dos governos" e responde pela normatividade do conceito, ao integrar seus distintos níveis, elementos, modos e ordens. Cada ordem tem ainda um padrão de articulação específico, com a colaboração no nível micro, a coordenação no nível meso (acordos interorganizacionais) e a cooperação no nível macro (Estado, mercado, redes).

Há um outro conjunto de autores como Kickert, Mingers, Dunsire e Hejl que, embora reconheçam os ganhos proporcionados por Luhmann com a metáfora da autopoiésis (no que Kickert chama de pensamento lateral criativo), apontam as limitações destas categorias quando aplicadas ao objeto da *governance*. Eles apontam que a teoria de Luhmann, levada ao extremo, questiona a capacidade dos sistemas administrativos de controlar as suas funções e conduz à negação da democracia, pela incapacidade de controle externo sobre o Estado pela cidadania. Tais proposições têm polarizado o debate em nível internacional neste campo.

Para FREDERICKSON (2004), o conceito de *governance* alçou vôos muito altos e perdeu oxigênio desde a sua primeira citação na década de 1970 por Harlan Cleveland. Isto significa que sua precisão teórico-analítica ficou prejudicada e que ele passou a ser apontado como sinônimo, inclusive, da disciplina de Administração Pública, ampliando a já conhecida polifonia sobre a mesma e sintetizando a "ruptura epistemológica" em curso, para falar como KLIKSBERG (1998).

Rhodes encontrou pelo menos sete aplicações do conceito neste campo, a saber: 1 – A Nova Administração Pública ou gerencialismo; 2 – a good *governance* ou bom governo das agências multilaterais, no sentido de transparência, meritocracia, eficiência e equidade; 3 – Interdependência internacional e interjuridisdicional; 4 – Formas de direção de sistemas não-governanemtais; 5 – A Nova Economia Política e 7 – Redes. A validade do conceito vem sendo questionada em cinco bases principais: 1 – Trata-se de um modismo; 2 – O conceito é impreciso e aplicável a tudo; 3 – Está repleto de valores e pressupostos incompreendidos; 4 – É associado a mudança e reforma, em especial na Europa (embora sua ênfase, como qualquer teoria de governo, seja na ordem); e 5 –Centrado em organizações não-estatais.

FLEURY (2004) descreve uma outra tendência na discussão sobre governabilidade e governança, cujas raízes remontam à filosofia crítica de Habermas e sua proposta de esfera pública baseada na ética discursiva e na teoria da ação comunicativa. A ênfase aqui é posta na inclusão social e redução da desigualdade, pautada nos direitos de 5ª geração (gestão deliberativa das políticas públicas), na construção de identidades para superar as diferenças, mediação de conflitos, dimensão cívica, comunidade dialógica, noção de cidadania ativa e a formação de novos modelos de democracia deliberativa.

Esta deve ser vista não como um procedimento/institucionalidade, mas como uma prática social interiorizada que promova uma nova gramática organizadora da sociedade e redefinidora dos vínculos sociais. Fiel à tradição marxista, em particular aquela desenvolvida por Gramsci, esta corrente concebe a governabilidade pela construção de um novo "bloco histórico", no qual os interesses de setores dominados sejam assimilados mediante políticas públicas. As propostas neste sentido incluem: 1 – Atentar-se para a importância do capital social acumulado e das tecnologias de gestão para ampliar a participação popular e produzir a famosa "inversão de prioridades"; 2 – Fortalecer o controle social e a co-gestão de políticas públicas; 3 – Reformular o monopólio da representação comunitária pelo Estado; e 4 – Vincular a participação aos resultados reais para permitir a democratização radical do Estado, alterar as "bases materiais do consenso" e aumentar a credibilidade popular no processo.

Para um outro conjunto de autores neomarxistas que seguem uma tendência hiperestruturalista ou até neodependentista (como Robert Kurz, José Luiz Fiori, Giovanni Arrighi e François Chesnais) na qual os líderes nacionais

são meros reféns ou sócios das decisões tomadas nas arenas internacionais por agentes que lhe fogem ao controle, não havendo espaço para iniciativa política dos governos, e os autores do ultraliberalismo citados antes, o regime democrático era o que SOLA (2001) chama de "categoria residual", por não ocupar o centro das análises e pelo relativo ceticismo quanto ao seu caráter transformador (baseado talvez na distância entre os aspectos maximalistas e substantivos das democracias e o seu real desempenho).

Para MELO (1995) "***a questão da governabilidade não se circunscreve à questão institucional; ela se imbrica num plano mais amplo na questão das virtudes da democracia e de sua capacidade resolutiva. No plano mais imediato ela diz respeito aos imperativos de ajuste econômico e, mais importante, de se produzir bens públicos e da redução da desigualdade e eliminação da pobreza numa sociedade estruturalmente heterogênea***". (MELO, pg. 48, 1995).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste artigo, convém elencar algumas considerações importantes sobre a temática abordada e sua problematização. Cabe observar como o debate envolvendo as categorias de governabilidade e governança articula-se de modo orgânico à crise atual do capitalismo desde seus primórdios, na década de 1970. Em seguida, as reformas liberalizantes promovidas pelos países centrais romperam com os acordos de Bretton Woods e o consenso macroeconômico keynesiano mantido durante o pós-guerra, e exigiram reformulações estratégicas em todas as áreas, inclusive nos dispositivos de governo.

Desde então, os atores internacionais vêm tentando buscar saídas para a crise, que se revelou maior e mais longa do que se pensava a princípio, em especial no que concerne ao seu modo de regulação social e político. Desde as primeiras hipóteses de ingovernabilidade, descritas no texto de modo breve, até as transformações no discurso hegemônico para assimilar as lições dos processos de ajustamento estrutural na semiperiferia, houve um percurso errático. A trilha passou pela ressignificação da governabilidade e governança por meio do deslocamento do eixo teórico-analítico da "desconstrução" dos Estados para um estágio ativo da sua reconstrução, substanciando as duas gerações de reforma do Estado citadas.

As evidências empíricas de que não seria possível um retorno ao Estado liberal anterior à crise de 1929, levaram os *policymakers* a constatar o que Miles Kahler chamou de paradoxo ortodoxo. Para desmontar o padrão de intervenção estatal em vigor e garantir a reprodutibilidade do capital no médio e longo prazos, seria necessário um Estado forte, ainda que muito diferente da fase anterior, no aspecto qualitativo. A ênfase vai agora para o seu papel logístico e catalítico, como facilitador do desenvolvimento, em áreas como a

regulação, incentivo à transparência, controle social e profissionalização dos agentes públicos, responsabilização, à corrupção e fortalecimento da sociedade civil, para reduzir a margem de discricionariedade das elites nacionais e reduzir os riscos para os investimentos. Em síntese, o Estado tem que intervir para deixar de intervir.

Cabe salientar que a variável *governance* tem se apresentado como um princípio ordenador do campo político, como lembrou Marcus André Melo, e um prisma privilegiado para decifrar os acontecimentos contemporâneos. Daí sua proliferação no debate político e acadêmico em nível internacional. Dentre as diversas posições teóricas apresentadas aqui, que expressam esforços no sentido da adequação das ferramentas de análise e compreensão dos fenômenos políticos em todas as escalas, há divergências quanto aos rumos e alcance da globalização em curso.

Como trata-se de um terreno em formação (ou evolução contínua, no caso da teoria da democracia), as disputas teóricas são centrais para elucidar os diferentes tipos de capitalismo global e de Estado em questão. Percebe-se que os autores norte-americanos e britânicos, em sua maioria, filiam-se ao neoinstitucionalismo econômico, que busca formular as melhores instituições sociais e políticas para reduzir os custos de transação e adequar os países aos requisitos de mundialização do capital sob seu comando. A escola sociológica alemã, que tem na autopoiésis de Luhmann uma bússola, prioriza o enfoque funcionalista (na versão sócio-cibernética ou pós-sistêmica) e tem um conteúdo menos prescritivo sobre o "bom governo" do que aquele difundido pelas agências multilaterais vinculadas aos Estados Unidos, como Banco Mundial e PNUD/ONU.

A tradição marxista aproveita o momento de indefinição e organiza as lutas para se infiltrar nas fraturas da coalizão dominante, em favor da globalização contra-hegemônica. Tais autores têm buscado, portanto, aproximar as discussões sobre *governance* da *accountability* e não acreditam na sua ampliação significativa nos marcos da democracia representativa e do atual pacto político que a sustenta. Baseados no conceito de esfera pública e ética discursiva de Habermas, eles pretendem radicalizar a democracia, tornando-a deliberativa ou direta, para que haja inclusão dos segmentos dominados das sociedades mediante a formação de capital social, participação no processo decisório das políticas públicas com tecnologias de gestão próprias e vinculação aos resultados financeiros para alterar as "bases materiais do consenso".

Há ainda os autores que defendem uma nova gramática nas relações Estado-sociedade civil pautada na metáfora das redes como padrão de articulação horizontal, parcerias com organizações não-governamentais, organismos paraestatais e governos subnacionais para co-produção de serviços públicos, formas de coordenação inovadoras e flexíveis, descentralização, auto-governo, co-governança, transição para um novo tipo de Estado, denominado de *Workfare* Schumpeteriano ou Competitivo, etc. Este

seria baseado no fomento à inovação, à competitividade sistêmica das economias nacionais e flexibilidade dos mercados de trabalho.

Por fim, no meio deste cabo-de-guerra no hemisfério norte, a produção acadêmica no Brasil tem se revelado dispersa e concentrada nos tópicos "táticos" desta agenda como relações intergovernamentais, federalismo, inovações instrumentais no aparelho do Estado e ética no serviço público. Salvo alguns poucos autores, há uma defasagem de pelo menos dez anos nas discussões sobre este assunto em relação ao "estado-da-arte" no centro. É necessária uma volta ao tema que foi muito debatido nas décadas de 1980/1990, sob pena de analisar as recomendações do novo Consenso de Washington já prontas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz & Marcos Vinícios Pó. *Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública*. Relatório de pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2002.

ABRÚCIO**,** Fernando. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional Recente. In: BRESSER PEREIRA**,** Luiz Carlos; SPINK**,** Peter. *A Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998b.

ALBANO, Valter. *Do caos ao equilíbrio fiscal: uma difícil travessia*. Cuiabá: Editora Entrelinhas, 2001.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. O novo olhar sobre o Estado e a perspectiva pós-liberal. *Revista São Paulo em Perspectiva*. Volume 5, n° 4, Out./Dez. 1991.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação da governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto reforma do Estado e de seu aparelho. *Texto para Discussão n° 45*. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em < http://www.enap.gov.br> acessado em 09/05/2002.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A Governabilidade Democrática na Reforma do Estado Brasileiro.* Monografia apresentada para obtenção da graduação no curso de Administração da Universidade Federal de Mato Grosso. 1999. Mimeo.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A relação entre a governabilidade e a governança no Plano Diretor da Reforma do Parelho do Estado.* Monografia apresentada para obtenção do título de especialista em

"Políticas e Estratégias para o setor público" na Universidade Federal de Mato Grosso. 2000. Mimeo.

BRUM, Argemiro. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Editora Vozes. Petrópolis, 1999.

CATALÁ, Joan Prats i. Governabilidade Democrática na América Latina no final do século In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & Spink, Peter. XX. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Editora FGV, 1998b.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade da reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Editora Manole, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

BORGES, André. Democracia x eficiência: a teoria da escolha pública. *Revista Lua Nova n° 53*. São Paulo: CEDEC, 2001a.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. *Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870-1930)*. São Paulo: Scortecci Editora, 2001b.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Spink, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial***.** São Paulo: Editora FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A nova esquerda e o centro que se desloca.* Série Idéias e debates nº 38. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2000.

_____. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. *Textos para Discussão nº 1.* Brasília: ENAP, 1995.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998a.

_____. *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*. Brasília: Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge & SOLA. Lourdes (Orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

CERRILLO, Augustí. La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad. *Revista Instituciones Y Desarrollo n° 8 e 9: 543-576*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução a Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Editora Makron Books, 1993.

CONSELHO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Cuiabá, 1998.

CRUZ, César Nicandro. Gobernabilidad y "governance" democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional. *Revista Desarollo Humano y Institucional em América Latina – DHIAL n° 23*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001.

CRUZ, Flávio da (Coordenador). *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. Editora Atlas. São Paulo, 2001.

Diário Oficial do Estado de Mato Grosso. Várias edições.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1996.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do *Welfare State*: a urgência de um novo pacto. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge & SOLA. Lourdes (Orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1996.

FILHO, Gilberto Guerzoni. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1996.

FIORI, José Luis. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. In: *Novos Estudos CEBRAP nº 43*. São Paulo: Novembro de 1995a.

_____. Governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Revista Novos Estudos CEBRAP n° 43.* São Paulo: Novembro de 1995b.

FLEURY, Sônia. Construcción de ciudadania en entornos de desigualdad. Revista Instituciones y Desarrollo n° 16, 2004. Pg. 133-170. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

FONSECA, Francisco. *O ultraliberalismo e seus contendores*. Parte da tese de doutoramento intitulada Divulgadores e vulgarizadores: a grande

imprensa e a constituição da hegemonia ultraliberal no Brasil. USP, Depto. de História, 2001, tendo sido apoiada, sua elaboração, pelo Núcleo de Pesquisas e Publicações (NPP) da FGV/SP. Mimeo.

FREDERICKSON, George. Whatever happened to Public Administration? Governance, governance everywhere. 2003. Disponível em <http://www.rhul.ac.uk/management/news-and-events/seminars. Acessado em 15/04/2005.

GABINETE DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO. *Cadastro organizacional dos órgãos da administração direta.* Cuiabá, 1985.

GIAMBIAGI, Fábio & RIGOLON, Francisco. Renegociação das dívidas e regime fiscal dos Estados. *Texto para Discussão 69*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

GILPIN, Robert. *A economia política das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2002.

GRAEFF, Eduardo. *O vôo do besouro: política partidária e processo decisório no governo Cardoso*. Comunicação preparada para o V Congresso da Brazilian Studies Association
Recife, 2000.

IVO, Anete B. L. Governabilidade e Governança na América Latina: teses e paradoxos. In: *VII Congreso del CLAD*. Lisboa: VII Congreso del CLAD, 2002. v. 1. p. 1-20.

JESSOP, BOB. Governance and meta-governance: on reflexivity, variety and requisite irony. Department of sociology. Lancaster Univeristy. 2003. Disponível em <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/jessop.governance-and-metagovernance.pdf>. Acessado em 15/04/2005.

KAUFFMAN, Daniel. KRAAY, Aaart. ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters II. Policy Research Working Paper 2772. Washington: World Bank, 2002.

KERCHE**,** Fábio. *A liberdade institucional do Ministério Público e o combate à corrupção*. Revista Conjuntura Política. Belo Horizonte, Agosto-2001. KLIKSBERG, Bernardo. *Gestão Social: Assuntos Estratégicos*. Texto traduzido para circulação interna por Vinícius de Carvalho Araújo e Weverson J. M. Faleiros. Cuiabá, 1999.

KOOIMAN, Jan. Gobernar en gobernanza. Revista Instituciones y Desarrollo n° 16, 2004. Pg. 171-194. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

KOOIMAN, Jan. Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In: KOOIMAN, Jan (Org.). *Modern governance*. London: Sage, 1993.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo, Editora Unesp, 2002.

MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. *A crise do Estado: diagnóstico e relacionamento entre Estado e sociedade e diagnóstico da crise*. *Paper* apresentado Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração (ANPAD) 1996. *Anais*, 1996a.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. (*cadernos ENAP* nº 8). Brasília ENAP, 1995.

MELO, Marcus André. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1995.

_____. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Brasília: Editora Revan, 2002.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto. *Inovação gerencial na Administração Pública: estudo na esfera municipal no Brasil*. Tese de doutorado defendida na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador, 2001. Disponível em <http://www.adm.ufba.br> acessado em 09/05/2002.

NEVES, Maria Manuela Renha de Novis. *Leões e raposas na política de Mato Grosso*. Rio de Janeiro: Mariela Editora, 2001.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos. Wilheim Jorge. Sola, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

OROZCO, Omar Guerrero. Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia n° 3*. Caracas: CLAD, Enero de 1995.

PASQUINO, Gianfranco. Governabilidade in BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1991.

PEIXOTO, João Paulo M. A reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, 1994.

PINHEIRO, Armando Castelar & FUKASAKU, Kiichiro. *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

POWER, Timothy. *The Third Way in the Third World: Theoretical Considerations and a Case Study of Cardoso's PSDB in Brazil*. *Paper* apresentado no World Congress of the International Political Science Association. Quebec: 2000.

RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de Gestão: Instrumentos de Ligação entre os Setores do Aparelho do Estado. In: PETRUCCI, Vera; SCWARZ, Letícia. *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Editora UNB, Brasília, 1999.

Reforma Administrativa. São Paulo: Editora Atlas, 1985

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Perspectivas da dinâmica institucional: a emergência do setor público não-estatal*. Dissertação de mestrado defendida no Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 1997. Disponível em <http://www.unb.br> acessado em 02/08/2002.

SANTISO, Carlos. Gobernabilidad democrática y reformas economicas de segunda generación en América Latina. *Revista Instituciones Y Desarrollo nº 8 e 9: 325-366*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge & SOLA. Lourdes (Orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. *Revista do Serviço Público*. Brasília: FUNCEP, 1982.

_____. Democracia contrafactual ou Estado efetivo? In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1994.

_____. Não ao fracasso. In: REVISTA VEJA 25 ANOS. *Reflexões para o futuro*. São Paulo: 1994.

SINGER, Paul. *A Crise do Milagre*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1975.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge & SOLA. Lourdes (Orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2001.

R-e-RE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado
Direito do Estado .com.br O Direito Público da Cidadania

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A Governance como superlativo conceitual da Reforma do Estado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site www.direitodoestado.com.br

Publicação Impressa:

Informação não disponível