

GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA - algumas reflexões

Luiz Carlos dos Santos

As ideias aqui esboçadas sobre as temáticas em epígrafe não têm a pretensão de deixar à margem os princípios basilares do Direito Público, especificamente os do Direito Administrativo, a exemplo da: legalidade; moralidade; transparência; publicidade; democratização das oportunidades; equidade; isonomia; razoabilidade; proporcionalidade; igualdade, dentre outros. Procurou-se apontar saídas para que o gestor público, em nome dos princípios do interesse e da continuidade dos serviços públicos, possa atuar numa perspectiva de Administração Pública Gerencial, em estreita consonância com os paradigmas contemporâneos; uma administração célere no qual coloca o interesse da coletividade acima dos entraves de ordem burocrática. Se há necessidade de mudanças nos marcos regulatórios, que sejam concretizadas via poder executivo ou legislativo e, na falta destes, que o judiciário exerça sua função subsidiária, resolvendo os casos in concreto.

Segundo Maria Helena de Castro Santos (1995), “o desafio da reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global provocou profusa literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança” (1995, p.3). Dentre outros autores nacionais, citam-se: Caio Marini & Humberto Falcão (2009); Ceres Alves (2003); Gilberto Porto Barbosa (2002); João Paulo Martins Melo (1995), os quais se dedicam a recuperar a origem histórica dos conceitos e se esforçam por diferenciá-los, nem sempre com êxito.

Frise-se que os expoentes ora mencionados assinalam as causas da crise da governabilidade ou ingovernabilidade, oferecendo diagnósticos e sugestões para os problemas detectados; ressaltam fatores exógenos e endógenos, diferentes dimensões da questão - política, econômica, organizacional, gerencial -, avaliam a relação das dificuldades enfrentadas pelo governo com o tipo de regime político e os trade-off entre eficiência econômica e política. No Brasil, sem dúvida alguma, entre os referenciados destacam-se os trabalhos de Melo (1995) e Diniz (1995; 1996) que, a partir de uma revisão extensiva da literatura, analisam vários aspectos ligados à temática.

Formula-se uma contribuição ao tema, tendo como base referencial os estudos dos citados autores, ou seja, uma sinopse da gênese acerca dos conceitos em epígrafe de sua definição atual, entremeados por comentários e inferências.

Antes, porém, cabe assinalar que o assunto gestão pública migrou de forma surpreendente de uma perspectiva tecnicista de área meio de governo e endereçada no

universo dos burocratas para alcançar lugar de destaque no debate de políticas públicas, abrangendo atores políticos, a mídia e despertando interesse da sociedade em geral. Com efeito, no debate político, há uma crescente percepção, de que políticas de gestão pública são essenciais para a geração de resultados em todos os campos de políticas estatais (saúde, educação, segurança, etc). Em outras palavras, políticas de gestão pública são essenciais ao bom governo; e o bom governo é aquele que alcança bons resultados em benefício do cidadão e dos agentes econômicos. Talvez, por isso que, por meio de Emenda Constitucional, o princípio da economicidade tornou um balizador nas técnicas de controles interno e externo dos Órgãos públicos encarregados dessa missão.

Dos estudos procedidos, a primeira geração de análises sobre governabilidade origina-se nos trabalhos de Huntington de final dos anos 60 e década de 70 (cf. Huntington, 1965; 1968; 1975), que interpretam a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas. Para Huntington, o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições de input, agregadoras de interesses - sobretudo os partidos políticos - e as instituições governamentais de output, que regulam e implementam as políticas públicas.

Quando no contexto das democracias consolidadas surge uma onda de participação, segue-se, em resposta, um aumento da atividade governamental, acompanhado de sobrecarga no governo, falência de outputs e deslegitimação da autoridade, com subsequente enfraquecimento das instituições políticas. Estas últimas, contudo, por serem fortes, adaptáveis e coerentes, acabam por absorver, dentro de limites, as tensões e pressões por participação, conseguindo preservar-se até o arrefecimento da onda de participação.

Nas democracias contemporâneas, por sua vez, a incorporação política de grupos sociais antes excluídos conduz a essas mesmas conseqüências, sem que haja, contudo, instituições consolidadas, capazes de suportar a pressão sobre o sistema político. Na verdade, mais do que se haver com a debilidade das instituições preexistentes, as democracias não-consolidadas terão de enfrentar o desafio de criar ou recriar instituições políticas.

Assim, na visão huntingtoniana a sobrecarga de demandas sobre o sistema político de países em desenvolvimento está no reforço e criação de instituições e da autoridade governamental. A ênfase é colocada, não na democracia, mas na ordem: antes de distribuir poder é preciso primeiro acumulá-lo. A saída é autoritária. A crise de governabilidade por excesso de democracia foi tese reforçada pelas dificuldades de execução dos programas de estabilização a partir dos anos 80. A solução estaria em um Estado forte, sugerindo-se o

predomínio do Executivo no processo decisório e o insulamento burocrático como formas de controlar a participação social e garantir a eficácia e a racionalidade das políticas públicas.

Simultaneamente, no mesmo período, surge uma segunda geração de análises sobre governabilidade e crise de governabilidade relacionada às condições de sustentação das políticas de ajuste em contexto democrático. Liderando esse tipo de análise, estão as agências internacionais de financiamento, com destaque para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Os trabalhos do Banco Mundial passam, nos anos recentes, a referir-se ao termo *governance*. Grande parte deles preocupa-se com a origem e as distintas formas de definição do termo, e, quase todos, implícita ou explicitamente, associam à concepção de *governance* a noção de *good governance* ou *good government*.

Saliente-se que, para o Banco Mundial, a definição geral de *governance* "*is the exercise of authority, control, management, power of government*", ou, dizendo ainda melhor, "*is the manner in which power is exercised in the management of a country economic and social resources for development.*" A noção de *good governance* encontra-se intrinsecamente associada à capacidade governativa, "[good] governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies" (World Bank, 1992, p.1). Portanto, *good governance* passa a ser requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos.

O viés normativo implícito é o que associa esses pré-requisitos do bom governo à democracia. Infere-se que não se trata mais de considerar, como na década de 60 o faziam as agências internacionais de financiamento para o desenvolvimento, que "*all good things go together*". Ou seja, uma vez garantida a retomada do crescimento econômico com a ajuda dessas agências, o desenvolvimento político - vale dizer, o desenvolvimento de instituições democráticas - e a equidade social fluiriam naturalmente. Embora se trate, atualmente, de uma retomada dos pressupostos democráticos do "bom desenvolvimento", isto agora é visto não mais como uma consequência natural da ajuda econômica, mas como um desafio.

Alguns trabalhos demonstram que o êxito das políticas de ajuste não guarda relação empírica com o tipo de regime político, embora os países em transição democrática enfrentem grandes dificuldades para ajustar a economia. Não se quer, entretanto, ao que parece, no caso destes últimos, abrir mão dos princípios da democracia e da equidade social. Esse pressuposto do "bom governo", equitativo e democrático, como antes sugerido, é incorporado no Brasil, como de resto na maioria dos países que enfrentam a tarefa de formular e implementar as políticas de ajuste, tanto pelos políticos como pela maioria dos cidadãos e intelectuais.

Retornando o foco da temática, é importante, neste ponto, voltar-se à definição do conceito de governança para que se compreenda de que forma este passa a incluir os princípios democráticos.

A literatura recente incorpora o novo conceito, partindo da definição geral do Banco Mundial, que, como indicado, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento. *Governance*, conforme Melo (1997) refere-se ao modus operandi das políticas governamentais - que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do mix apropriado do público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas (cf. Melo, 1995, p.30-31). O conceito não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado.

Reis (1995), embora use o termo governabilidade, adverte contra essa simplificação, que reduz a capacidade estatal de governar às características da máquina do Estado, tal como o tamanho certo deste, mecanismos operacionais céleres nas funções reconhecidas como próprias dele etc. Mas, continua o autor, "há a sociedade [...] - e há a política. E o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado" (REIS, 1995, p.41).

Nessa dimensão, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (Hollingsworth, Schmitter e Streck apud Melo, 1995). Logo, incluem-se não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.

Com a ampliação do conceito de governança fica cada vez mais imprecisa sua distinção daquele de governabilidade. Melo e Diniz (1995), contudo, preferem reter este último conceito para se referirem às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses. Martins (1995) se expressa de forma semelhante em relação ao termo governabilidade - ao qual se refere como

arquitetura institucional - e o distingue de governança, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política.

Parece-nos ter pouco sentido analítico tentar reter um conceito, por assim dizer, tão esvaziado como o de governabilidade - a não ser como uma homenagem histórica, e, neste caso, o termo estará intrinsecamente ligado à ingovernabilidade por sobrecarga de demandas e excesso participativo. Outros autores, todavia, continuam a utilizar o termo governabilidade de forma mais ampla e já referido ao moderno contexto das políticas de ajuste e reforma do Estado, pressupondo a ambiência democrática. Na verdade, é pouco relevante, no contexto atual, tentar distinguir os conceitos de governança e governabilidade. Sugere-se, então, para se fugir a essa discussão aparentemente interminável, que se adote simplesmente, para fins analíticos, o termo “capacidade governativa”.

Cabe patentear aqui, que tanto na gênese do conceito de governabilidade como na do de governança estão as concepções estrutural-funcionalistas de *system capabilities* e processo de conversão do sistema político, conforme amplamente utilizadas na literatura de modernização e desenvolvimento político pré-huntingtoniana. Assim, segundo Almond e Powell Jr. (1998), o funcionamento de um sistema político pode ser tratado em dois níveis. O primeiro refere-se à capacidade (*capability*) do sistema e está ligado à sua performance enquanto uma unidade em seu meio ambiente. Um sistema político caracteriza-se por sua capacidade regulatória, extrativa, distributiva e responsiva (*responsive*). O segundo nível de funcionamento é interno ao sistema político e refere-se aos processos de conversão, que são as formas como os sistemas transformam inputs em outputs, ou seja, formas como demandas e apoios são transformados em decisões (*authoritative decisions*) e estas implementadas (cf. Almond e Powell Jr., 1966:28-29).

Assim, para a geração de cientistas políticos que rompeu com a ciência política institucionalista, inaugurando o behaviorismo, o que importava - como, de resto, é o que importa agora - era a performance do sistema político e sua capacidade de resistir às pressões, tanto internas (*withinputs*) como do meio ambiente (*inputs*), isto é, dos sistemas econômico, social etc., sem entrar em colapso. Para tanto era preciso ser capaz de converter esses distúrbios em políticas governamentais (*outputs*) satisfatórias, que terminariam por reforçar o apoio ao sistema político.

Ao que parece, todas as tentativas examinadas até aqui de analisar governabilidade e crise de governabilidade (ou ingovernabilidade), ou de distinguir governabilidade e governança, remetem-se, de uma forma ou de outra, a essa origem estrutural-funcionalista da performance dos sistemas políticos. Por outro lado, o pressuposto democrático que perpassa

toda a literatura de modernização e que havia sido quebrado por Huntington, volta agora com toda a força, embora, por assim dizer, sem a ingenuidade de outrora, mas ainda conservando uma boa dose de otimismo no que se refere à reprodução das características das democracias mais antigas e estabelecidas.

Conforme depreendido das lições, principalmente de Melo (1995), para propósitos analíticos, pode-se desagregar a definição de governabilidade de governança nos seguintes termos. Diz-se que um sistema político é dotado de capacidade governativa se for capaz de: identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e, implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários.

Enfatize-se que os processos de formulação tanto como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado.

Vale observar que as coalizões de apoio às políticas governamentais são frequentemente distintas no que se refere às fases de formulação e implementação, bem como são conformadas de acordo com a natureza (ou substância) da política, ponto de especial relevância para a agenda de reforma dos países em desenvolvimento (a ser melhor desenvolvido na próxima seção).

De acordo com Melo (1995), essa definição geral de capacidade governativa serve bem aos propósitos do objeto em análise. Por um lado, engloba tanto características operacionais do Estado - analisando-se aí a eficiência de sua máquina administrativa, novas formas de gestão pública, mecanismos de regulação e controle -, como sua dimensão político-institucional, as investigações podendo incluir, neste caso, desde as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das formas mais ou menos tradicionais de representação de interesses, das relações Executivo-Legislativo, do sistema partidário e eleitoral, passando pelas relações entre os três níveis de governo; e, ainda, a forma e o grau de interação do público com o privado na definição e condução das políticas governamentais, até, embora pouco analisada, a atuação do Judiciário como ator político e a capacidade de liderança e coordenação do governo.

Por outro lado, a construção da capacidade governativa de forma mais ou menos democrática fica caracterizada pelos mecanismos e formas que assumem as instâncias da política na interação do Estado com a sociedade, identificados a partir do exame de vários aspectos referidos com especial destaque para a maior ou menor inclusão de grupos sociais afetados pelas políticas governamentais.

Em síntese, o termo “capacidade governativa”, engloba as noções sistêmicas e operacionais contidas no uso recente dos conceitos de governabilidade e governança. Enfatiza, mais além, a importante distinção analítica entre as fases de formulação e implementação das políticas governamentais, focalizando a interação da capacidade operacional e financeira do Estado com as instâncias da política que se quer democrática. Tanto assim, retendo-se a noção de performance do sistema político, isso permite investigar em que medida essas instâncias que se estabelecem são mais ou menos democráticas.