

Governabilidade e Accountability

Os termos “governabilidade”, “governança” e “accountability” estão em alta, principalmente, nos últimos anos em que as investigações relacionadas a corrupção em todas as esferas governamentais encontram-se ativas, e fazem com que sociedade acompanhe os gastos públicos e exija de seus representantes uma maior transparência em sua gestão.

A referida transparência corresponde ao accountability, ou seja, significa uma responsabilidade ética nas decisões. Quem deve desempenhar esse papel no estado é o tribunal de contas e o ministério público, que por sua vez também devem fazer a sua prestação de contas à sociedade (já que são órgãos governamentais).

Em síntese, podemos dizer que:

Governabilidade é a capacidade política do estado;

Governança é a capacidade da administração em executar as políticas públicas;

O conceito de governança e as reformas gerencialistas do estado

Se o conceito de governabilidade surge como reação semântica à necessidade de diagnósticos e soluções para a crise do estado em dirigir processos sociais e em atender às demandas sociais a ele endereçadas, o conceito de governança refere-se mais fortemente à dimensão normativa da atividade estatal.

Em que pese suas possíveis ambiguidades e imprecisões, a noção de governança, seja em seu uso pioneiro pelo Banco Mundial para entender os problemas políticos dos países periféricos seja em seu uso atual, está constitutivamente vinculada à questão das condições de funcionamento do “bom governo”, explícita ou implicitamente entendido como “governo democrático”.

O uso deste conceito para descrever e entender fenômenos políticos nos remete às preocupações do Banco Mundial com as condições de funcionamento da democracia em países periféricos (ou “em desenvolvimento”, se se preferir algum eufemismo). O contexto social e histórico no qual o conceito de governança ganha seu sentido específico é o contexto da perda de plausibilidade da “teoria de modernização”, vigente com toda força até o final dos anos 1960, enquanto explicação para as possibilidades de surgimento e manutenção da democracia nestes países que não fazem parte do “seleto grupo” das democracias do Atlântico Norte. Para a “teoria da modernização” o “bom governo” (democracia) seria uma consequência automática do desenvolvimento econômico.

O pressuposto não tematizado é o de que a esfera econômica, em seu desenvolvimento nos países mais pobres, possui uma relação de afinidade quase automática com uma determinada forma de organização do sistema político: a democracia representativa como melhor formato institucional que garante os direitos de cidadania. Entre os diferentes sistemas sociais, especialmente entre economia, política e direito, haveriam relações necessárias de harmonia e integração, de modo que all good things go together.

Daí que possíveis tensões, conflitos e desequilíbrios entre desenvolvimento econômico, desenvolvimento político e cidadania sejam ignorados ou negligenciados. Os regimes autoritários na América Latina, para ficar apenas em um exemplo, que tanta afinidade mostraram com o desenvolvimento econômico acelerado, mas pouca ou nenhuma com a garantia dos direitos de cidadania, minaram o poder de convencimento desta concepção etapista da mudança política.

O sentido específico do conceito de governança consiste exatamente no distanciamento que ele marca em relação à “teoria da modernização”.

Ao enfrentar o problema do inegável desacoplamento entre desenvolvimento econômico e democracia, o conceito de governança lança luz sobre o caráter contingente da relação entre estado e sociedade, evidenciando que as condições do “bom governo” não estão dadas pelo desenvolvimento econômico, devendo ser buscadas nos aspectos institucionais e culturais próprios da vida política.

Não se trata aqui de afirmar que este sentido específico está explicitamente contido nas diferentes formulações sobre o conceito de governança.

Trata-se antes de identificar o problema central (desenvolvimento econômico não é garantia suficiente de governos democráticos) com o qual o conceito vai se ocupar em sua aplicação aos fenômenos do sistema político. Ou seja, o sentido específico que atribuímos ao conceito refere-se diretamente ao modo como ele foi e é usado na política, e menos ao modo como seus diversos formuladores quiserem defini-lo.

A primazia do uso prático na reconstrução do sentido do conceito de governança - e vale repetir: nossa tese é a de que este uso prático está vinculado ao problema de definir as condições do “bom governo” em um contexto no qual a relação entre desenvolvimento econômico e democracia é crescentemente percebida como contingente - pode ser encontrada de forma coerente na tradição hermenêutica.

Como ressalta Schneider (2010), a reconstrução hermenêutica do sentido de qualquer conceito, texto ou artefato cultural consiste em identificar a questão para a qual o conceito, o texto ou o artefato cultural constituem a resposta. A interpretação do material empírico consiste na identificação de relações de sentido como relações entre questões e respostas (Schneider, 2010, p. 221).

Na tradição que remonta a Gadamer, a reconstrução de relações de sentido não se limita à concepção subjetivista que só permite observar o sentido onde ele foi intencionalmente atribuído e articulado. Na verdade, a empreitada mais heurística e desafiadora consiste precisamente em reconstruir relações de sentido cuja existência independe da intenção dos indivíduos, ou seja, como relações genuinamente sociais.

Como lembra o próprio Gadamer (1971, p. 70ss): “é possível vivenciar sentido também onde ele não foi produzido de forma intencional”. Deste modo, o conceito de governança encontra seu sentido social mais estruturante menos nas definições explicitamente formuladas pelos autores e atores, e mais na questão-problema para a qual ele constitui uma tentativa de resposta: a necessidade de explicar e conceber as condições do “bom governo” (o governo democrático) para além da concepção determinista e etapista da “teoria da modernização” que enxergava o desenvolvimento político como efeito positivo necessário do desenvolvimento econômico.

Na medida em que a vida política é concebida como relativamente autônoma em relação à economia, a narrativa determinista e etapista tende a ser deslocada por concepções que evidenciam mais fortemente o peso das visões normativas sobre o “bom governo” associadas à dinâmica interna do sistema político. No caso do conceito de governança, como iremos ver mais à frente, as visões normativas parecem estar direcionadas às relações de poder informais que se estabelecem entre o estado e a sociedade civil.

Aqui vale ressaltar que o teor normativo do conceito não resulta de sua definição científica, mas de seu uso prático imanente à sociedade, particularmente ao seu sistema político. Daí que a tarefa sociológica consiste em reconstruir este teor normativo como um dos componentes centrais do sentido social prático da categoria de governança, e não em projetar no objeto (no conceito) uma normatividade que lhe é estranha.

No entanto, como o conceito foi e é objeto de um uso inflacionado em diversos contextos (fala-se, para ficar em poucos exemplos, em governança global, governança eleitoral, governança corporativa), torna-se quase impossível livrá-lo de significados polissêmicos, por vezes incompatíveis entre si.

E está é a razão pela qual alguns autores (Santos, 1997) defendem uma fusão entre as noções de governança e governabilidade por meio do conceito de “capacidade governativa”, entendida aqui como a capacidade do estado em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade. Segundo esta proposta de fusão, os dois conceitos (governabilidade e governança) referem-se a uma única e mesma questão: a questão funcionalista da performance do sistema político em processar as pressões oriundas tanto do ambiente social externo (inputs) como do próprio sistema político (within-puts).

Mesmo que implicitamente, esta concepção funcionalista também está presente na definição que o conceito de governança assume nos diagnósticos e terapias sobre a crise do estado nos anos 1980 e 1990. Para Bresser Pereira (1997, p. 40), principal formulador dos diagnósticos e terapias sobre a crise do estado brasileiro na década de 1990, governança refere-se às condições financeiras e administrativas que o estado precisa reunir para transformar em realidade as decisões que toma.

Neste sentido, tanto a crise fiscal do estado como sua incapacidade de produzir e implementar políticas públicas devem ser concebidas como parte essencial da crise de governança dos sistemas políticos contemporâneos.

Para Bresser Pereira, esta crise de governança seria um problema específico do modelo de administração burocrática, tal como definido por Max Weber, e sua superação passaria pela reforma do estado em direção ao “modelo gerencial” (New Public Management). Em seu diagnóstico, o modelo weberiano, por muito tempo pensado como sinônimo de eficiência e “bom governo”, aparece como definido pelo formalismo cego (confirmando a previsão do próprio Weber sobre a dominação da “racionalidade formal” nas organizações modernas), pelo centralismo e por sua crescente incompatibilidade com a democracia.

Em síntese: a administração burocrática contemporânea contrapõe-se às práticas do “bom governo” (governança), sendo a principal causa da crise do estado brasileiro. Por contraste, a administração pública gerencial, como consta no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, é concebida como a mais afinada com a governança contemporânea, promovendo a ênfase no resultado (na “racionalidade material” para usar novamente Weber), e não tanto no formalismo dos procedimentos, a descentralização das atribuições administrativas e “uma participação mais direta da sociedade na gestão pública” (Bresser Pereira, 1997, p. 41).

Neste quadro, embora a crise fiscal seja o principal agravante conjuntural, a crise de governança (a falta de “bom governo”) é percebida como estando estruturalmente ligada à incapacidade gerencial do estado em fazer funcionar as políticas públicas. Daí que o ajuste fiscal seja percebido apenas como etapa inicial de uma reforma mais ampla do aparelho do estado visando recuperar sua capacidade gerencial: “Em síntese, a governança será alcançada e a reforma do estado será bem sucedida quando o estado se tornar mais forte embora menor” (Bresser Pereira, 1997, p. 42).

Esta concepção sobre a crise de governança e a reforma do estado, mesmo concebendo que a qualidade de administração pública (governança) está intimamente ligada à prestação de contas dos governos aos eleitores, adere, em parte, ao diagnóstico da sobrecarga de demandas que o pensamento liberal-conservador utiliza para explicar a crise de governabilidade nos países do Atlântico Norte.

Este diagnóstico da sobrecarga de demandas implica na recusa da noção de responsiviness (responsividade) como elemento chave da governança: o “bom governo” pode, em medida significativa, dispensar o compromisso com a consecução de metas coletivas por meio de políticas públicas voltadas para atender as preferências dos cidadãos legitimadas pelo procedimento democrático.

Ou seja, a apregoada afinidade da administração pública gerencial com a participação mais direta da sociedade nas decisões do estado não implica, paradoxalmente, em maior compromisso com as metas coletivas formuladas na inter-relação da política com os diversos grupos e setores sociais. Nesse sentido, o “bom governo”, embora democrático, deve, por assim dizer, ser protegido da sobrecarga de demandas sociais que a democracia pode representar.

Contra o diagnóstico e a terapia propostos por Bresser Pereira, norteadoras dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, Eli Diniz (2013) vai desenvolver uma reflexão sobre o conceito de governança com o objetivo de reabilitar o compromisso com a realização de metas coletivas e preferências dos cidadãos (responsiviness) enquanto uma componente chave do “bom governo”. Neste sentido, governança engloba necessariamente duas características que balizam a relação entre estado e sociedade, qual seja, (1) a capacidade estatal de penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões e (2), em forte relação com esta primeira característica, sua capacidade de realizar metas coletivas e responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática (responsiviness). Em suas próprias palavras:

Como utilizo o conceito, refiro-me às formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas (Diniz, 2013, p. 17).

Assim, a crise de governança não resulta apenas da incapacidade do estado de gerir e implementar políticas públicas, mas também de sua incapacidade de ser responsivo em relação às preferências dos cidadãos e às metas coletivas formuladas no jogo político.

A reforma do estado da década de 1990, idealizada por Bresser Pereira como uma reforma que deveria superar os impasses da administração burocrática por meio do modelo gerencial, teria, segundo Diniz, priorizado quase que de forma exclusiva a dimensão fiscal da crise, negligenciando tanto o aspecto mais propriamente administrativo, ou seja, a capacidade do estado de “penetrar” na sociedade e implementar políticas públicas, como também o aspecto normativo da responsividade face às metas coletivas e às preferências dos cidadãos.

Na prática, a reforma gerencialista da década de 1990, orientada equivocadamente pelo diagnóstico de que o modelo burocrático é parte do problema e não da solução, ao invés de fortalecer, acabou por debilitar ainda mais a capacidade administrativa do estado, reduzindo seu poder de “penetração” e implementação de políticas na sociedade. Nesse sentido, a redução do tamanho do estado, pelo menos no que tange a seu braço administrativo, ao invés de ser parte da solução, acabando se tornando parte do problema. Além disso, do ponto de vista das metas coletivas, o estado, já debilitado pela crise fiscal e pela redução de sua capacidade administrativa, pouco teria avançado em sua capacidade de atendê-las, delegando cada vez mais ao “terceiro setor”, à “sociedade civil” e ao “mercado”, a responsabilidade por coordenar o desenvolvimento social e econômico.

A terapia para a crise de governança não passa, portanto, pela superação da administração burocrática, mas sim pela sua reconstrução, uma vez que, entre nós, a burocracia estatal sempre foi fraca e impedida de desenvolver suas virtualidades, especialmente a capacidade de funcionar como aparato implementador do estado e das decisões coletivamente vinculantes. Ao invés de fazer a transição para o modelo gerencial, deveríamos, a exemplo do segundo governo Lula, apostar no reforço, na profissionalização e na ampliação da burocracia estatal, por um lado, e no aumento da responsividade do estado em relação às demandas e metas dos diversos grupos, classes e setores da sociedade, por outro lado.

Governabilidade, Governança E A Complexidade Do Sistema Político

Como vimos acima, o conceito de governança, em que pese suas diferentes definições e significados, tem sido empregado para identificar e analisar as condições de emergência e funcionamento do “bom governo”, ou seja, do governo democrático. Seu sentido histórico e social específico reside em marcar uma ruptura com a concepção etapista da “teoria da modernização”, segundo a qual a democracia, assim como os direitos de cidadania, seriam decorrência automática do desenvolvimento econômico.

No lugar desta concepção, o conceito de governança coloca no centro da questão a busca por formas institucionais especificamente políticas capazes de superar formações culturais clientelistas e particularistas que resultam na captura do estado por grupos de interesse e logo na obstrução da democracia. Portanto, é um conceito ao mesmo tempo analítico e normativo: serve para analisar as condições fáticas necessárias para se alcançar um estado de coisas percebido como uma norma da vida política moderna, a realização do governo democrático enquanto valor.

O foco, porém, como se pode notar com facilidade, não é a relação formal entre governantes eleitos e governados eleitores, mas antes a qualidade da interação entre o governo e as organizações e grupos da sociedade civil (Boschi, 1999; Diniz, 2013). Nossa tese aqui é a seguinte: se existe algum consenso semântico em relação à noção de governança, este reside na tentativa de vislumbrar a superação do clientelismo e da captura do estado por parte de interesses particularistas, ou seja, na tentativa de analisar as condições de normatização das relações de poder informais que se estabelecem entre o estado o setor organizado do público de cidadãos, aí incluídos deste os sindicatos até as organizações e os lobbies.

O poder formal que o cidadão transfere pelo voto ao governante é, por definição, normatizado, já que expressa a própria “constitucionalização do poder”. É precisamente este processo de “constitucionalização do poder” (Neves, 2008, p. 481) que resulta na formação de direitos políticos igualitários - a serem exercidos segundo procedimentos eleitorais juridicamente controlados - como expressão da noção de soberania popular, concebida como fonte última de legitimação do poder na sociedade moderna.

Na medida em que o acesso ao e o exercício do poder são regulados por procedimentos jurídicos destinados a garantir tanto a expressão da vontade popular como o uso constitucional do poder, espera-se neutralizar a influência direta do poder social sobre o poder político. Ou seja, a constitucionalização do poder deve - trata-se de expectativas normativas! - assegurar o acesso (ainda que potencial) de todos ao poder político.

Já o poder informal não é alcançado pela normatização constitucional, estabelecendo-se como um espaço que contrasta com a igualdade política normativamente esperada no espaço do poder formal. Trata-se de um circuito de poder que tornou-se parte do dia a dia dos sistemas políticos modernos e no qual,

[...] a política não pode funcionar sem as orientações da administração. Assim como o público torna-se dependente da pré-seleção de pessoas e programas dentro da política e a administração passa a depender, na medida em que se expande para campos de forças mais complexos, da atuação voluntária do público, sendo obrigada a concedê-lo alguma influência (Luhmann, 1981, p. 164).

As relações de poder informais visadas pelo conceito de governança referem-se especialmente aos vínculos seletivos e particularistas que se criam entre a administração e setores do público de cidadãos, sobretudo setores bem organizados.

Como as organizações de interesse (as quais nem sempre se apresentem enquanto tal) são o meio mais importante de exercício do poder informal sobre a administração, o público, no espaço do poder informal, acaba se segmentando entre um setor organizado e outro setor não organizado.

Isto, por sua vez, como a literatura sobre corporativismo e cidadania tem demonstrado para o caso brasileiro, resulta em enormes e estáveis assimetrias de poder, as quais, ao serem replicadas e reforçadas nas chances de influenciar a produção de decisões coletivamente vinculantes, podem até mesmo levar a uma exclusão política estável do segmento pouco ou nada organizado do público de cidadãos.

O espaço do poder informal ganha mais importância sempre quando a relação entre a administração e o público, especialmente seu segmento organizado, adquire mais autonomia em relação às decisões políticas juridicamente controladas do parlamento e do Executivo.

O crescimento e o adensamento das estruturas organizacionais envolvendo a administração e o público, incentivados pela expansão do estado de bem-estar social, elevam a complexidade das situações de decisão com as quais a administração se vê diariamente confrontada em função de suas relações informais com o público.

Em geral, isto faz com que a administração torne-se cada vez mais dependente da cooperação dos segmentos organizados do público, e do próprio mercado. Isto porque estes segmentos possuem uma margem de atuação e influência sobre a implementação de políticas públicas que não se deixa controlar pela cadeia de mando estatal juridicamente fixada, ou seja, pelo poder constitucionalizado e pelos programas decisórios oficiais:

Segundo a imagem oficial, a administração toma decisões e as implementa independentemente do público afetado. A questão seria apenas o controle jurídico da decisão e de sua observância, ou seja, se apresenta como um problema do estado de direito e da vigilância de sua execução [...]. Na medida em que o estado de bem-estar social vai se desenvolvendo, a administração, por razões políticas, é cada vez mais incumbida de programas cuja execução depende da cooperação do público.

Esta dependência, por sua vez, não pode ser mais controlada pelo direito ou por obrigações jurídicas; e também nem sempre está afinada com os interesses daqueles de cuja atuação conjunta depende a administração. Esta dependência refere-se mais a parceiros organizados com os quais se vai lidar novamente em outras constelações do que a indivíduos dotados de direitos subjetivos [...]. Na prática, isto cria uma complexa articulação de interesses à margem da legalidade e até mesmo para além de seus limites. Aquele de cuja cooperação depende a administração pode sempre exigir uma contrapartida (Luhmann, 2012, p. 260-261).

Neste contexto, a oscilação entre partidos e grupos políticos no espaço do poder formal e constitucionalmente normatizado, por meio de eleições periódicas, pode conviver com um espaço de poder informal mais ou menos rígido, no qual determinados setores, em geral os de maior poder econômico e capacidade organizativa (o “dinheiro organizado” do mundo das finanças certamente é o exemplo paradigmático), ao reunirem mais meios para sancionar negativamente a atuação da administração pública, conseguem controlar as melhores chances de influência sobre esta.

O tipo extremo seriam os segmentos cujo volume de meios de sanção e poder sobre a administração os permite dissuadir qualquer resistência por parte desta, assim como todo tipo de concorrência por parte dos outros setores do público, organizados ou não.

Na prática, isto pode levar a uma quase fusão semântica dos interesses específicos destes setores altamente organizados e poderosos do público com o interesse público. E mais uma vez o mundo das finanças é o exemplo paradigmático.

Desta forma, podemos dizer que as tentativas de normatização das relações de poder informais ensejadas pelo conceito de governança, pelo menos quando se restringem a exigir do estado mais interlocução com a sociedade sem, no entanto, problematizar as gigantescas assimetrias de poder escamoteadas por conceitos vagos e excessivamente ideológicos como o de “sociedade civil”, são uma forma de transformar necessidade em virtude.

Ou de transformar em norma aquilo que a realidade já impõe: não se trata, a rigor, de o estado decidir por mais interlocução com a sociedade civil, pois, na prática, seu braço administrativo já está profundamente embutido em relações informais de poder com determinados setores desta “sociedade civil”.

Nesta acepção um tanto quanto analiticamente “ingênua” (embora, do ponto vista político, não haja nada de ingênuo em encobrir relações de poder) do conceito de governança, as dificuldades do estado em implementar decisões coletivamente vinculantes sem prescindir da cooperação “voluntária” de determinados segmentos organizados do público de cidadãos são ressignificadas como algo essencialmente positivo, não raro sob o rótulo de “participação da sociedade civil”.

Desta forma, a fraqueza da política formal - isto é, da política construída sob a base da legitimidade dos procedimentos eleitorais e democráticos - em fazer valer suas decisões coletivamente vinculantes diante de setores sociais que, segundo a normatividade inerente à noção de vontade popular aferida pelos procedimentos acima referidos, não deveriam ter nenhum poder “mais poderoso” do que aquele emanado do povo nas urnas, é transformada em uma virtude, no sentido de maior abertura e interlocução com a “sociedade civil”.

Podemos dizer que, se o conceito de governabilidade diagnostica a crise do estado em dirigir processos e esferas sociais autonomizadas como caminho necessário para implementar políticas públicas e atender demandas sociais, crise está que obriga faticamente o estado a aceitar uma “governabilidade partilhada” com os setores organizados e poderosos da sociedade, o conceito de governança, quando parte de uma concepção homogênea de “sociedade civil”, busca transformar este constrangimento estrutural em modelo normativo.

O “bom governo”, no que tange às relações informais de poder entre a administração pública e setores organizados da sociedade, seria aquele que não busca isolar a administração destes setores, permitindo uma participação mais direta deles nas decisões governamentais, ficando em segundo plano tanto as implicações desta participação altamente seletiva para a soberania popular e o poder formal dela resultante como também o componente da responsividade do governo em relação às metas e preferências dos cidadãos.
