

Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural

RSI

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

Omar Guerreiro Orozco

Introdução

O desempenho dos Governos tem sido objeto freqüente de reflexão. Muitos dos tratados de política e administração pública se referem às deficiências do Governo. Entretanto, poucas vezes se deu tanta atenção aos déficits governamentais como hoje. Este artigo tem por objetivo examinar a ingovernabilidade como um esboço dos problemas do Governo.

Um Governo pode ser qualificado de deficiente se o seu objetivo principal não é alcançado, ou seja, se suas receitas não fizerem frente aos imperativos públicos. As causas das deficiências podem ser das mais diversas naturezas, e vão desde a vocação para o “congressismo” por imperfeição da divisão de poderes que beneficia o Legislativo, até a decadência do Estado em seu conjunto. Envolvem, também, os processos de deterioração governamental, que provocam fatos tão dramáticos como as guerras civis e as ditaduras.

Recentemente, contudo, dentro das condições gerais de mudança acelerada que envolvem as sociedades contemporâneas, observa-se um problema crítico de Governo, definido como “ingovernabilidade”. Sob esse aspecto, a ingovernabilidade foi definida como um diagnóstico de inviabilidade dos Governos para atingir seus objetivos, mas somente do ponto de vista do papel do Estado frente a suas atuais obrigações. Isso significa que o problema é detectado a partir das responsabilidades mais recentes do Estado, principalmente as relativas ao bem-estar social (tais como saúde, educação e trabalho) e as relativas ao grau de civilidade atingido pelos cidadãos (ampliação do sufrágio e exigência de democratização).

Colocado assim o problema, as condições examinadas se limitam aos deveres governamentais considerados prescindíveis e transferíveis para outras opções de satisfação cuja natureza não é pública, como,

Omar Guerreiro Orozco
é professor de Teoria da
Administração Pública
da Universidade
Nacional Autônoma
do México

por exemplo, o mercado. Ao mesmo tempo, a análise aplicada tende a se limitar a um método funcionalista, isto é, a aproximações que restringem a ingovernabilidade dentro de desajustes ou inadaptações funcionais nos sistemas políticos.

Faremos aqui um exame, relativamente extenso, do problema da ingovernabilidade, comparando estas perspectivas disfuncionais e outras mais, que denominamos de propriamente estruturais.

Gaetano Mosca, no final do século passado, tinha definido o Governo como a direção da máquina administrativa, financeira, judicial e militar, ou a influência sobre quem a dirige. Recentemente, porém, Karl Deutsch conceituou o Governo com base nas noções de comunicação e controle, coincidindo com a versão precedente, no sentido de que o Governo consiste na arte da direção e da autodireção. Estas noções entram, de forma explícita, o conceito de governabilidade, cuja natureza consiste em uma mais-valia, um valor agregado às práticas meramente contínuas de Governo. Governabilidade significa, simplesmente, o conjunto dos mecanismos que garantem o desempenho superior da direção e da autodireção da sociedade, isto é, um Governo que não ofereça somente ordem e estabilidade, mas também qualidade de serviço e bem-estar social geral. Em contraposição, ingovernabilidade é a incapacidade de produzir bem-estar devido a uma sensível escassez de ordem e estabilidade; dito de outro modo, a ingovernabilidade não é um resultado indesejável de perda de qualidade superior do Governo, mas, sim, dos fundamentos do Governo em si.

Quanto mais as desordens sociais surgem, no seio da sociedade, e maior é o grau de violência introduzido nestas desordens, a ingovernabilidade atua como um mecanismo de destruição das condições de vida desta sociedade. A essência da ingovernabilidade é a impossibilidade do regime para dirigir, e portanto, assegurar o fator político primordial de ordem e de estabilidade como condições necessárias para promover o bem-estar. Assim, a ingovernabilidade não se limita à incapacidade de oferecer bem-estar: estende-se à impossibilidade de criar condições para a ordem e a estabilidade, sem os quais a convivência social é impossível.

1. Ingovernabilidade como disfunção

Como vimos, é recente a identificação do termo ingovernabilidade com a incapacidade do Governo em responder às exigências de bem-estar e, em geral, a noção transita dentro de esquemas conservadores e sugere a existência de doenças incuráveis e males congênitos, atribuídos

ao Estado.¹ A ingovernabilidade é concebida de um modo particular, estrito e conjuntural, não como um fenômeno geral, uma vez que sua configuração epistemológica tem seu fundamento na idéia de disfunção. Existem três versões disfuncionais da ingovernabilidade.

A primeira vê a ingovernabilidade como o resultado de uma sobrecarga de exigências sociais, que bloqueiam os processos governamentais de resposta do Governo e diminuem a capacidade dos serviços públicos. Governabilidade e ingovernabilidade são identificadas como parte do mesmo processo político, a primeira como função e a segunda como disfunção.

O segundo enfoque considera ingovernabilidade como um problema decorrente da insuficiência de ingressos fiscais provenientes da atividade meramente tributária do Estado, diante do aumento constante do gasto público, isto é, o aperto financeiro é uma disfunção do sistema. Sua base é o abandono da vocação do Estado como Fisco, tendo como objetivo desenvolver as bases econômicas da tributação.

Finalmente, a ingovernabilidade é concebida como o produto da crise de gestão do Governo e da degradação do apoio político dos cidadãos. Constitui um vício na relação entre os insumos e os produtos do sistema político, derivada da crise de saída como crise de racionalidade e da crise de entrada como crise de legitimidade. A primeira crise se manifesta na incapacidade da administração pública em instrumentalizar o controle da economia e a segunda consiste na incapacidade de despertar um nível adequado de lealdade ao Governo. Existe, em suma, uma relação disfuncional entre a economia e a administração pública.

1.1. A sobrecarga da demanda como fonte disfuncional de ingovernabilidade

Um dos insumos mais poderosos nas transformações internas no Estado moderno é o crescimento da participação dos cidadãos nos negócios públicos e, por conseguinte, da extensão e multiplicação da demanda de bens e serviços públicos. Devido ao conceito de sufrágio como divisa política e como alimentador da explosão de civilidade, os governantes têm absorvido esta demanda, que tem sido satisfeita com a ampliação de fatores de satisfação pública, cujos saldos são, por um lado, a espiral econômica inflacionária, e, por outro, paradoxalmente, a insatisfação das reivindicações dos cidadãos. Esta sobrecarga de demanda é definida como uma relação assimétrica entre o crescimento do produto nacional, o custo dos serviços públicos e as reivindicações salariais. Uma das consequências negativas é a incapacidade implementadora do Governo, isto é, sua inaptidão para alcançar os objetivos

propostos e, portanto, para responder positivamente aos compromissos com os cidadãos.

Outra consequência é a perda do consenso dos cidadãos, cujo resultado é a diminuição da disposição à obediência, principalmente quando as políticas do Governo vão contra os seus interesses. Ambos os saldos estão relacionados, pois a conservação do consenso sobre a perda da eficiência administrativa deriva irremediavelmente na improdutividade e, posteriormente, na redução do consenso e na ruptura da legitimidade. Concluindo: a qualidade do desempenho do Governo é definida pela sua capacidade em desenvolver eficiência e consenso, através dos serviços que presta.

As soluções propostas para evitar a ingovernabilidade por sobrecarga provêm, geralmente, do neoliberalismo e vêm acompanhadas de uma drástica redução da atividade do Governo e da redução das expectativas por serviços da sociedade, especialmente do papel do Estado como o salvador em situações dificeis. Mesmo com os programas antiinflacionários, a terceira solução consiste em sugerir o ingresso de mais recursos nos governos. Finalmente, os teóricos da sobrecarga esboçaram uma última solução, que consiste em reorganizar profundamente o Estado através da simplificação de suas instituições, para diminuir a complexidade que dificulta a sua eficiência.

O argumento central da tese da sobrecarga é a incapacidade organizativa e operacional do Estado em satisfazer um crescimento de reivindicações oriundas de um espaço político expandido e diferenciado, provenientes dos cidadãos e das organizações políticas: partidos, grupos de pressão e meios de comunicação, que desfrutam de ampla liberdade de movimento.² O resultado é uma sobrecarga de exigências, perante as quais os governos não têm capacidade de resposta. Diante desta sobrecarga de exigências contínuas e crescentes, as obrigações e deveres públicos aumentam tanto que sua capacidade de resposta decai irrefreavelmente. Da inércia estatal decorrem o inconformismo e a frustração dos setores sociais marginalizados e insatisfeitos, cujas reivindicações o Governo não pode satisfazer e, por conseguinte, aumenta gradativamente o nível de ingovernabilidade.

Para retirar o Estado de uma crise de Governo, outro remédio neoliberal aconselha o desvio das reivindicações sociais cujas respostas positivas devem ser redimensionadas dentro dos limites das relações de mercado. Desta forma, espera-se que o nível de governabilidade aumente, graças à privatização de setores econômicos e sociais controlados pelo Estado, desestatizando uma série de serviços. Este procedimento é mais rentável quando se estende aos nichos nos quais repousam as atividades econômicas estratégicas do Estado, extinguindo-se seus monopólios econômicos e ampliando-se os limites do mercado.

A alteração das exigências sociais deve ter como limites os deveres de bem-estar do Estado, reformando-se o regime de segurança social, no qual se baseiam os programas de saúde e proteção de vastos setores da sociedade, assim como os relativos ao trabalho, à assistência social, à habitação e similares. Perante este método drástico, reivindicações sociais são sufocadas antes de nascer e se consegue uma redução substancial de insumos deflacionários das reivindicações que geram a sobrecarga. Entretanto, caso surjam reivindicações que não foram sufocadas desta forma, ou desviadas em direção às relações monetárias, elas devem ser canalizadas para filtros da administração pública para que as avaliem como possíveis insumos acessíveis ao Governo. Em resumo, exigências que ultrapassem estas medidas são, simplesmente, situadas fora do limite da racionalidade governamental e são descartadas.

1.2. O déficit fiscal como causa disfuncional de ingovernabilidade

De acordo com a versão da ingovernabilidade como um produto negativo do déficit fiscal, o Estado, para garantir sua própria reprodução, deve reduzir-se a funções primordiais, particularmente garantir o acúmulo de capital e preservar a legitimidade. A chave para estas funções é o potencial que o Governo tem para garantir as condições gerais de acumulação, evitando o benefício de algumas classes em prejuízo de outras, reduzindo a taxa de legitimidade. O Governo não pode ignorar que tais funções são os insumos de sua existência, porque os excedentes da economia são a fonte de suas receitas. Esta interpretação baseia-se na experiência norte-americana e na evolução orçamentária desse país, toda vez que confunde a crise fiscal do Estado com a crise do Estado como Fisco. Esta última consiste em uma redução drástica das atividades econômicas da iniciativa privada e, consequentemente, em um esgotamento das fontes tributárias.

A versão da crise fiscal do Estado, simultaneamente, se sustenta na tese da peculiaridade dessa crise como própria da atualidade. Realmente, há dois séculos, a crise fiscal é uma condição permanente da fazenda pública dos estados modernos, no sentido de que, freqüentemente, a proporção entre receita e despesa é assimétrica. Por este ângulo, a teoria da crise fiscal do Estado é um desvio atual do antigo *arbitrismo*, que foi uma resposta à situação deplorável da economia espanhola no século XVII.³ Os *arbitraristas* se empenharam em destacar, por diversos meios, o estado deprimente da Real Fazenda. Suas observações, porém, limitaram-se ao problema da receita, de tal forma que as extrações a outros problemas foram circunscritas à área fiscal, assim como o enfoque da ingovernabilidade.

Iniciou-se, recentemente, a elaboração de uma teoria geral da decadência econômica dos Impérios da Antigüidade, cujas explicações se baseiam em problemas fiscais.⁴ Atualmente, restringir a crise fiscal como inerente ao Estado moderno carece de fundamentos, assim como mostram os inúmeros trabalhos elaborados entre os séculos XVI e XVIII, cujo objetivo foi explicar a decadência do Império Otomano como consequência do esgotamento das fontes tributárias. Os *Kanun Nama* ou Tratados dos Cânone do Governo, pretendem, durante esta época, analisar a crise fiscal que afundou o Império.

Portanto, é mais correto nos referirmos à crise do Fisco, isto é, do Estado como titular da Fazenda Pública, do que à crise fiscal do Estado, no sentido de referente peculiar da ingovernabilidade do Estado moderno na atualidade. Além disso, a concepção do Estado fiscal, que pode se transformar em um Estado interventor, reforçaria as instituições governamentais e ofereceria uma opção de receitas financeiras através de meios não-fiscais (produzidas pelas empresas públicas, através da obtenção de direitos para a exploração do patrimônio público, além de outras).

1.3. A insuficiência de racionalidade como insumo disfuncional da ingovernabilidade

Esta interpretação baseia-se na teoria da expansão do papel do Estado e na extensão de sua intervenção na economia, mas enfatiza o intercâmbio de relações entre os valores e as estruturas, no campo da participação, das preferências e das expectativas políticas. Entretanto, transcende estas premissas sob o projeto de uma teoria geral da crise do capitalismo tardio. O centro de seu esquema é um princípio organizador, cujo primeiro aspecto é a consolidação de um domínio não-político de classes e o segundo é a ação orientada no mercado, mais para os juros do que para o valor. Este princípio de organização fundamenta-se na contradição entre o dever do Estado de preservar a propriedade privada e a justificativa de suas funções sociais.

A tendência da não satisfação destas últimas, fundamentais para a integração social, resulta em uma crise do sistema social como um todo. A crise manifesta-se em quatro tendências: a) a incapacidade do sistema econômico para criar, na medida necessária, suficientes valores consumíveis; b) a inabilidade do sistema administrativo para gerar, na medida necessária, opções racionais, c) a impossibilidade do sistema de legitimação para gerar, na medida necessária, motivações generalizadas e d) a inviabilidade do sistema sócio-cultural para gerar, na medida certa, um estímulo para a ação.⁵

A ingovernabilidade, como efeito da crise do capitalismo tardio, engloba um déficit sensível do rendimento da administração pública. O

sistema político alimenta-se mediante o *insumo* de lealdade das massas, gerando um *produto* de decisões administrativas emanadas da autoridade. A crise de insumo manifesta-se como uma crise de legitimidade, enquanto que a crise de produto expressa-se como crise de racionalidade. Esta última manifesta a incompatibilidade e descumprimento do Governo, em relação às exigências do sistema econômico. À medida que esta crise progride, a desorganização da administração pública e sua decrescente capacidade de serviço se transformam em ingredientes adicionais da crise de legitimidade. A crise de racionalidade é uma consequência da crise econômica, devido ao deslocamento das relações econômicas para a administração pública. A ingovernabilidade, manifestada no déficit de racionalidade administrativa, não é inerente à administração pública, e sim um insumo procedente do sistema econômico e a expressão da sua incapacidade para oferecer-lhe produtos necessários de Governo.

A crise de racionalidade manifesta o substrato de contradições, no qual jaz a economia no capitalismo tardio que, ao mesmo tempo, representa a necessidade da socialização e conserva o imperativo da propriedade privada. A ingovernabilidade reproduz a impossibilidade do Estado para responder aos imperativos que não tem condições de cumprir. Situado entre Caribdis e Escila, o Estado deve representar o papel de capitalista genérico e, ao mesmo tempo, garantir a concorrência dos capitalistas individuais que não podem abandonar a liberdade de investimento. O Estado em atividade, isto é, a administração pública, se desenvolve dentro do paradoxo de um movimento oscilatório, entre a espera desta atividade e a renúncia à sua realização.

Esta colocação expressa o Governo como supradeterminado pela economia, e assim acontece de fato, mas é deixado de lado seu caráter de condutor do capitalismo como um todo. Como qualquer forma de produção, as contradições do capitalismo são inerentes a seu modo de vida. A dissidência entre vida pública e privada é inarredável, mas isso pode ser superado mediante a fórmula proposta por Lorenz von Stein há mais de um século: a individualidade só pode ser desenvolvida ao máximo na medida em que as relações sociais de comunidade são fortalecidas. Cabe ao Estado preservar e ampliar estas relações da comunidade, garantindo compromissos comuns por meio de sua vontade (Constituição) e exercendo-os mediante sua atividade (Administração). As contradições não são eliminadas, mas transcendem toda vez que o papel do Governo não se restringe a introduzir racionalidade à economia, pois deve velar pelo conjunto sistêmico e para isso exige autonomia. A política tem uma ampla margem de autonomia em relação à economia, baseada nos determinantes econômicos.

Norberto Bobbio considera que, independentemente da fonte de estímulo das interpretações da sobrecarga da crise fiscal e da crise de racionalidade, todas respondem ao fato comum de que os sistemas políticos modernos são influenciados pela expansão da política, pela participação dos cidadãos e pela intervenção do Estado. Mesmo que o grau desta expansão não tenha paralelo na História, algumas de suas características não são novas. Muitos dos problemas suscitados na história política dos países, tais como as guerras civis, golpes de estado e revoluções, têm suas causas em crises fiscais, na falta de legitimidade e na insolvência da administração pública. Bobbio enfatiza: “queremos, então, afastar a pretensão, própria de quem não possui uma memória histórica suficientemente ampla, de destacar excessivamente as peculiaridades da época atual”. Consequentemente, são outras as características que explicam atualmente a ingovernabilidade e entre elas estão as mudanças dentro do Estado e as relações entre os Estados. Além disso, é evidente que os sistemas políticos atuais são mais difíceis de governar que os sistemas políticos anteriores.⁶

Os conceitos de ingovernabilidade pela sobrecarga, pela crise fiscal e pela crise de racionalidade, que vimos anteriormente, correspondem mais ao que foi definido pelo funcionalismo estrutural como uma disfunção. As funções são as consequências observadas que favorecem a adaptação ou o ajuste de um determinado sistema; as disfunções, em contrapartida, são as consequências observadas que minimizam a adaptação ou ajuste do sistema.⁷ A sobrecarga de exigências, mais que um problema geral de Governo, consiste em um desajuste entre os insumos de demanda e os produtos de decisão e ação, isto é, em uma falha de implementação de políticas públicas. A crise fiscal, de forma semelhante, representa uma desproporção entre o montante do produto ou despesa (gasto público) e a quantidade de receita ou entrada (impostos), isto é, consiste em um problema “homeostático” de desequilíbrio entre os árbitrios e a despesa, que provoca uma tendência à desordem fazendária. A crise de racionalidade, finalmente, corresponde a um déficit de articulação entre um subsistema (economia) e outro (administração pública), que desajusta a integridade do sistema no seu todo.

A sobrecarga de reivindicações sociais, o déficit fiscal e a crise de racionalidade são problemas cuja raiz deve ser procurada na gestão política e administrativa; são problemas de Governo em particular, e não problemas do Governo em geral, cujas causas podem ser atribuídas a deficiências na implementação de políticas. O mesmo fato pode ter implicações funcionais e disfuncionais, devendo ser avaliado o saldo líquido do conjunto de consequências, especialmente na utilização da análise funcional para orientar a elaboração e a implementação de políticas públicas. Neste sentido, a sobrecarga, o déficit fiscal e a

insuficiência de racionalidade constituem incompatibilidades entre os ingredientes funcionais e os elementos disfuncionais, cujo remanescente é a ineficiência funcional do Governo, que não é capaz de responder às reivindicações sociais, nem gerar recursos fiscais suficientes e nem oferecer insumos de gestão à economia. A solução deve ser a reforma do Governo, como já aconteceu em uma infinidade de casos na história remota e presente, para favorecer os ajustes funcionais.

2. Ingovernabilidade por causas estruturais

As perspectivas disfuncionais da ingovernabilidade pecam pela simplificação. A essência da ingovernabilidade deve ser procurada em suas próprias bases, ou seja, na sua estrutura e no seu desempenho. Como proposto por Montesquieu, devemos entender a *estrutura* e o *princípio* do Governo para poder entender sua essência.

A estrutura significa o número de depositários da soberania, “é o que o faz ser”. O princípio refere-se às paixões humanas “é o que o faz trabalhar”.⁸ Se um Governo deixa de ser e de trabalhar de uma determinada forma e é e se comporta de uma forma diferente, deixou de ser o que era e de fazer o que fazia. O problema, entretanto, não se limita a uma mera mudança de forma e, sim, à qualidade implícita nessa mutação, pois Montesquieu introduz um fator determinante, que estimula a mudança, mas que pode estar ou não presente nela, e que, no nosso caso, é determinante: a corrupção da estrutura e princípio do Governo.

Este fator é fundamental, já que explica a ingovernabilidade através de causas estruturais porque, quando um Governo é transformado pela perversão de sua natureza e seu princípio, degenerou-se como Governo em si. Desta forma, tratando-se de regimes democráticos degradados pela corrupção de sua natureza e seu princípio, governam menos e o fazem de forma deficiente, transformando-se potencialmente em indesejáveis ditaduras. Para os regimes democráticos, a ingovernabilidade pode ser suscitada por degeneração semelhante e deixar de oferecer ordem e estabilidade, com perdas proporcionais de liberdade civil para os cidadãos.

A ingovernabilidade, deste ponto de vista, significa a degeneração do Governo e, consequentemente, sua transformação em um regime diferente, degradado pela perversão de sua estrutura. Uma vez transfigurada por degeneração, sua estrutura modifica-se, pois deixou de ser o que era para se transformar em algo diferente. A mudança na

estrutura por ingovernabilidade começa também pela corrupção do seu princípio. Aqui nos encontramos diante de um problema de rendimento; o Governo é inapto para responder aos apelos sociais através de suas funções, morais e políticas. Não se trata de deficiências específicas, mas sim de uma degradação generalizada de sua atividade em suas diversas modalidades.

O problema central da ingovernabilidade por causas estruturais é que provoca uma dualidade de efeitos perigosos para a sociedade. Um destes efeitos é direto e imediato e se caracteriza pelo fracasso da ordem e da estabilidade e uma sensível diminuição do regime jurídico. O outro efeito, indireto e mediato, é a evolução até um Governo apoiado em bases políticas diferentes, cujo sinal freqüente, pela degeneração que envolve, é a falta de legitimidade.

Sob esta conotação, ingovernabilidade é a perversão da própria natureza do Governo, e não significa simplesmente uma mudança de forma de Governo, e sim um transtorno geral do Estado. Segundo Thomas Hobbes, seria o trajeto de Leviathan até Behemoth, isto é, de uma ordem estatal a uma situação carente de estatização, caracterizada pelo estado de natureza.

Por outro lado, o princípio de Governo, como o que o faz atuar, constitui uma habilidade humana que se pode adquirir e de cujo desenvolvimento depende, de muitas maneiras, a existência da comunidade social. Jean-Jacques Rousseau afirmava que o Estado assegurava a liberdade e o desfrute dos bens terrenos, mas que nem o pacto social e nem o Estado, que dele deriva, são eternos, porque, da mesma forma que o corpo humano, o corpo político “começa a morrer desde o seu nascimento, trazendo consigo os germens da sua destruição”.⁹ A robustez e a saúde do Estado podem ser desenvolvidas e fortificadas e, em contraste com o corpo humano, a vida do corpo político pode ser prolongada através de um Governo adequado. Segundo Rousseau, “a constituição humana é obra da natureza, mas o organismo do Estado é obra da arte”. Governar é uma habilidade humana, o Governo é uma arte do cidadão e do político, adquirida através da aprendizagem e cuja ignorância pode levar à ingovernabilidade.

A ingovernabilidade por motivos estruturais pode se manifestar, entre outras hipóteses, de três formas: por decadência política, por autoclausura dos processos de direção e por explosão de complexidade.

A ingovernabilidade por decadência política é o resultado da impossibilidade de capitalizar os processos que são promovidos pelos Governos modernos como base da organização do Estado, e constitui um efeito de insumos de participação política e cultura cívica. O problema da ingovernabilidade reside na inabilidade dos regimes em absorver tipos mutantes de organizações e reivindicações políticas inerentes à modernização.

Por sua vez, a ingovernabilidade por autoclausura dos processos de direção da sociedade, é uma seqüela da autoclausura dos sistemas políticos, no sentido de sua falta de aptidão política de aprendizagem. Os canais de comunicação e controle são bloqueados e o Governo perde a capacidade de se autoconhecer, e a capacidade de autodeterminação e aptidão para atuar.

Finalmente, a ingovernabilidade por explosão de complexidade tem o efeito duplo de aumentar a escala organizativa do Governo e multiplicar suas unidades básicas. A ingovernabilidade manifesta-se na brecha existente entre o crescimento organizativo do Governo, por efeito da expansão dos seus deveres e a incapacidade de inovação acelerada na formação de recursos gerenciais e gestão interna.

Causas da decadência política

A decadência política constitui uma das formas mais dramáticas da ingovernabilidade por causas estruturais. É o resultado da transformação de regimes democráticos em governos autoritários, como um efeito da incapacidade de capitalizar a modernização. Esta modernização da sociedade e, portanto, de suas organizações e funções, está determinada por sua propensão a mudanças, porque “as tendências para as mudanças são inerentes a todas as sociedades humanas, na medida em que estas enfrentam problemas essenciais, para os quais não existe uma solução global permanente”.¹⁰

O êxito de uma sociedade em sobreviver e perpetuar-se durante a modernização consiste na sua aptidão em absorver a mudança contínua. Essa capacidade apoia-se na criação e no desenvolvimento de instituições políticas solventes, para introduzir doses crescentes de novidade. Entretanto, tal solvência baseia-se na disposição da sociedade em promover sua diferenciação interna e tais capacidades e aptidões somente podem ser desenvolvidas através da modernização, vista como um tipo de mudança específica, obtida através do crescimento integral.

Um dos maiores incentivos da modernização é o processo de mobilidade social, como um ingrediente primordial da mudança em si, e que compreende uma variedade de manifestações expressas por mudanças de residência, ocupação, estabelecimento social, associações, papéis e desempenhos sociais, experiências, expectativas e lembranças, hábitos e necessidades, assim como incentivos para novos papéis e novas imagens de identidade pessoal. Estas mudanças tendem a influenciar e transformar o comportamento político, mas não necessariamente conduzir à modernização como uma mudança progressiva.

“A mobilização social pode, então, ser definida como o processo no qual grandes aglutinações de antigos compromissos sociais, econômicos e psicológicos se desgastam ou se rompem e as pessoas ficam disponíveis para assumir novos padrões de comportamento”.¹¹ Ela tem um impacto decisivo no Governo, porque atinge camadas mais amplas da sociedade. Quantitativamente, o aumento demográfico incide diretamente na transformação das instituições e práticas políticas; qualitativamente, na ordem das necessidades humanas envolvidas no processo político. Conseqüentemente, uma sociedade pode ser capaz, ou incapaz, de criar as instituições adequadas para absorver estas mudanças ou se transformar em uma vítima da mobilização social, como acontece com aquelas que não conseguiram adaptar as instituições políticas ocidentais como base de seus Governos. A mobilização social é uma fonte freqüente de ingovernabilidade, como seqüela da decadência política, porque libera “paixões humanas” que facilmente tiram a sociedade dos eixos.

O conceito de grau de governo tem sido formulado para aquilarar o nível de governabilidade, porém determina também o nível de ingovernabilidade, pois existem países cuja política reflete consenso geral, comunidade, legitimidade, organização, eficácia e estabilidade enquanto outros carecem de tais elementos. A ingovernabilidade pode ser medida pelo subdesenvolvimento das instituições políticas com falta de solidez, flexibilidade e coerência, dentro das quais não foi possível desenvolver uma burocracia eficiente, partidos organizados e uma elevada participação popular nos assuntos públicos, assim como o controle sobre os militares, uma importante intervenção na economia e procedimentos eficazes para garantir a continuidade e conter o conflito político.¹²

Os focos do subdesenvolvimento político, com evidente decadência política, proliferam na América Latina, Ásia e África, embora não sejam exclusivos destas regiões. Estes focos mostram a ingovernabilidade como uma deterioração acentuada da autoridade, da eficiência e da legitimidade dos Governos, incapazes de dar sentido ao interesse público. A decadência política é uma expressão da assimetria entre a aceleração do processo de mobilização social e a lentidão no desenvolvimento das instituições políticas, para apoiar as mudanças econômicas e sociais. A modernização não foi acompanhada pelo desenvolvimento das instituições adaptadas a ela, mas por mecanismos estranhos aos procedimentos políticos de civilidade, tais como o “pretorianismo” desenvolvido por meio de golpes de Estado, guerra civil e movimentos de protesto de massas.

Em resumo, os Governos não ofereceram legitimidade, organização e eficácia, nem ordem e estabilidade, porque lhes faltou a

“arte” necessária para prolongar a vida civil; e o grau de Governo é o mais baixo porque não produziu nem bem-estar, nem o mínimo de convivência social, apenas ingovernabilidade.

Uma explicação para as causas da decadência política atualmente é a existência de Governos incapazes de enfrentar condições sem precedentes, marcadas pela mudança acelerada, pelas turbulências e pela incerteza. As características destas condições são a continuidade da mudança, sua elevada taxa de aceleração e a transformação constante do panorama econômico e político internacional, que está sendo transformado no que se entende por um planeta convertido em “aldeia global”. Estas condições constituem um estímulo para novas oportunidades e opções de crescimento econômico, desenvolvimento político e aumento da civilidade, pela supressão de fronteiras econômicas e mesmo nacionais e abertura de mercados entre os países, cujo caráter é a comunidade.¹³ Esta circunstância, entretanto, reforça as interdependências entre os países do planeta e bloqueia a eficácia dos cálculos e das estimativas que eram feitas a médio e longo prazo e que, agora, necessariamente só podem ser realizadas a curto prazo. Estes fatores degradaram o potencial de desempenho da administração pública, nos seus esquemas organizativos e funcionais tradicionais, produzindo rendimentos decrescentes, que incentivam a ingovernabilidade. Na decadência política de alguns países, a precariedade institucional da administração pública é um dos mais fatídicos indícios da ingovernabilidade.

A autoclausura dos processos de comunicação e controle

A decadência política pode estar acompanhada pelos efeitos paralelos de autoclausura dos processos de comunicação e controle governamentais. Esta autoclausura costuma significar uma típica expressão de deficiências de aprendizagem política, isto é, de capacidade pedagógica sobre a arte do Governo. O comportamento de um Governo pode se diferenciar, em termos positivos, como uma seqüência de decisões que se realimenta de informação por si mesma.¹⁴ Esta seqüência implica, como resultado benéfico, um procedimento de correção em relação ao objetivo e uma crescente capacitação para evitar erros, como consequência de sua capacidade em aprender os processos decisórios.

Em contrapartida, sob condições negativas, a inabilidade em aprender e a tendência à autoclausura freqüentemente se manifestam como a perda do poder ou a quebra de recursos, que enfraquecem o Governo diante dos obstáculos colocados pelos problemas sociais. Manifesta-se

também como a redução de ingresso de informação ou a quebra da eficácia dos canais de informação provenientes da sociedade, e da capacidade de criar outros, de forma alternativa, assim como a perda de capacidade da condução ou perda do controle sobre a própria ação do Governo e, portanto, da aptidão para modificá-la com a velocidade e precisão suficientes. A perda da aptidão para o restabelecimento da ação do Governo e o desprezo pela habilidade de externar sua ação perante os problemas sociais constituem sintomas de ingovernabilidade por clausura das capacidades de aprendizagem política e, na mais acessível das linguagens políticas, significa a perda da autonomia.

A autoclausura dos processos de condução e controle seria equivalente à perda das faculdades para “indicar necessidades”, que John Stuart Mill atribuía aos Parlamentos, no sentido em que constituem “um lugar onde se realiza uma discussão de todas as opiniões relacionadas com grandes ou pequenos assuntos públicos”.¹⁵

Em tal situação, é possível que um Governo nem sequer seja capaz de obter um desempenho minimamente incremental. Ingovernabilidade significa a perda do conhecimento do caudoso comportamento passado, com um déficit agregado de programação futura. Um Governo “desmemoriado” pode estar condenado a repetir a história, e não como um drama mas sim como uma comédia, tal como Marx advertiu no prefácio do *Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*.

A ingovernabilidade implica perda de capacidade de reorganização interna parcial e de aprendizagem de novos padrões limitados de conduta, cuja rigidez e redução da capacidade de aprender, assim como a perda da capacidade de reordenação ampla, impossibilita a reforma do Governo perante um contexto nacional e internacional dinâmico. Uma das teses mais desafiadoras, e de maior controvérsia, do propósito da Revolução Francesa, mostra que a decomposição da monarquia deveu-se a sua incapacidade de reformar-se sob o projeto municipal do Controlador Geral de Finanças, o célebre Turgot.¹⁶ A autoclausura do Governo pode levar a manifestações patológicas, tais como a automutilação, a autodestruição e a autodifamação, como aconteceu com os programas de privatização de organismos públicos, perdas do poder político e campanhas antiburocráticas, como as empunhadas como bandeiras pelo neoliberalismo.

Fator de “Explosão da complexidade”

Uma das principais características da sociedade moderna é a interdependência e a íntima articulação dos países efetuadas através da interlocução de organizações com relações cada vez mais estreitas.

Estamos vivendo a segunda fase da Revolução Organizativa iniciada há quatro décadas, que se caracteriza, apesar do resistente individualismo apregoados, pela dependência crescente das pessoas em relação a estas organizações. Estes são pedaços de vidas que, juntos, integram toda a existência dos indivíduos e das sociedades. Ao mesmo tempo, a quota de inovação tecnológica acelerou-se extraordinariamente. Como explicou Bernardo Kliksberg, hoje em dia existem mais engenheiros, tecnólogos e sábios criando do que em todas as épocas precedentes. Os progressos abrangem todas as áreas do avanço científico e tecnológico: microeletrônica, biotecnologia, robótica, genética, informática, telemática e gerência pública. As organizações sociais, que não compreendem nem compartilham as novas noções de mudança, estão se tornando, irremediavelmente, incompetentes e atrasadas.¹⁷

Todos estes progressos provocaram uma gama de mutações nos assuntos humanos, derivada no que definimos hoje como uma “explosão de complexidade”, sem precedentes na história. Agora, os Governos enfrentam problemas que se entrelaçam com grande velocidade, sob relações múltiplas e mutáveis, e confrontam âmbitos marcados pelo desconhecimento e pela incerteza constantes. Eles desempenham-se em lapsos nos quais a escala do tempo é mínima e cada vez mais estreita devido à aceleração dos acontecimentos, que alteram a dimensão do tempo, fazendo com que o futuro se torne presente de imediato e, rapidamente, o presente se transforme em História. Em tais circunstâncias, o passado perde a eficácia para traçar linhas imediatas de ação organizadora, os métodos genealógicos não são muito úteis como instrumentos de gestão e direção governamental. A programação e o planejamento, básicos no desempenho de incremento governamental, que se originou com fundamento em aproximações sucessivas, perdeu suas antigas bases de projeção genealógica e seu efeito positivo em prol da governabilidade.¹⁸

A forma tradicional de administração pública por acréscimo de experiência, perante o Direito Administrativo vigente, é necessária, porém insuficiente. As leis dos Ministérios e Secretarias de Estado, seus regulamentos internos e seus manuais de organização, assim como os guias de procedimentos e os instrutivos, que modelam essa experiência, funcionam como padrões prescritos através dos quais flui a atividade de Governo, cujo prospecto confiável é atuar com base na experiência. Isto invoca o mencionado comportamento de incremento governamental, útil para ações em épocas de paz de longa duração, de calma social que reclama por insumos de mudanças por renovação. Simplesmente, o Governo é sinônimo de ordem pública e nada mais.

Provavelmente, a melhor forma de observar o efeito da complexidade no Governo moderno é através do Princípio da Complexidade da Ação Conjunta. Tal como foi observado, existe uma relação inversa entre o número de transações necessárias para implementar uma decisão e a possibilidade de produzir um efeito, qualquer que seja.¹⁹ Conseqüentemente, mesmo que a probabilidade de obter um resultado em cada fase seja elevada, o saldo acumulado do número total de transações pode resultar em pouco êxito. Nestas transações, devem ser considerados os atrasos, desvios e dissipações do efeito das políticas, por parte dos administradores. À medida que predominem as visualizações formais da organização, o grau de complexidade será incrementado, complicando os mecanismos de implantação. Quanto maior a rigidez da hierarquia da organização administrativa, e maior exigência de controles e instâncias de decisões para garantir os cumprimentos, mais propícias serão as condições para favorecer os desvios e atrasos no processo de implantação, maior a necessidade da tutela dos subordinados e menor a capacidade destes para resolver problemas.

Na medida em que um Governo multiplique as unidades organizativas da administração pública, sem um plano de crescimento devidamente balizado e as referidas unidades sejam regidas de forma hierárquica e rígida, o regime tenderá à sua desnaturalização. Logo se formará um regime estatal alternativo, marcado por privilégios, imunidades e jurisdições, isto é, um Governo próprio com interesses clientelistas cada vez mais independentes; logo se extinguirá qualquer noção razoável de alcance de controle e unidade de comando, e o Governo terá deixado de reger o próprio Governo.

Conseqüentemente, as capacidades de desenvolvimento administrativo devem ser orientadas para produzir governabilidade, através de programas de ação flexíveis e adaptativos, que atuem por inovação, na medida em que o horizonte de desempenho se caracterize pela complexidade, incerteza, contingências e riscos, além da complexidade e da propensão à autoclausura, como ingredientes da ingovernabilidade, principalmente da ingovernabilidade por irritação social, desestabilização e violência.²⁰

Sob estas condições, a categoria de Governo já não se reduz à noção de uma mera organização formal, mas consiste em um processo ativo de mobilização de leis e recursos financeiros, por meio dos servidores públicos, com a finalidade, entre outras, de elaborar políticas públicas. Entretanto, nas sociedades contemporâneas, a magnitude do Governo é um fator de ingovernabilidade, no sentido de que a multiplicação das suas organizações pode impedir os processos de comunicação e produzir paralisação interna.

Os governantes devem aprender a lidar com a magnitude do Governo, como um fator inerente ao Estado moderno que pode se dirigir. “O Governo é grande em si mesmo”, devido às reivindicações da sociedade; é grande, também, por seu impacto na sociedade; é grande pelo montante de seus recursos. Esta dimensão é um produto do progresso das sociedades civilizadas do Ocidente. As diferenças de Governo, entre as nações, baseiam-se na escala de sua grandeza, pois ela é inerente à vida social e as causas que a provocaram parecem irreversíveis.

Por outro lado, o problema do Governo não reside na magnitude em si, mas sim no efeito que pode causar em termos de qualidade de serviços²¹ e, consequentemente, como causa de ingovernabilidade. Historicamente, o crescimento do Governo representa um triunfo do Estado moderno no Ocidente. Deve-se destacar que este crescimento aconteceu em menos de um século, a partir da segunda metade do século XIX no conceito tradicional de Governo dedicado à ordem pública e à defesa. Os ingredientes desse crescimento foram a transformação da sociedade agrária em sociedade industrial, o apoio popular aos Governos democráticos e a evolução dos regimes representativos. Grandeza governamental e democracia têm caminhado lado a lado.

As causas diretas e imediatas da magnitude do Governo são os bens públicos fornecidos à sociedade, principalmente educação, saúde e segurança social, cujo montante, em grande escala, pode superar a capacidade de gestão governamental, produzindo deficiência. Estes bens podem se transformar em ingredientes passivos de ingovernabilidade, sem uma gerência pública adequada. Neste sentido, um Governo pode ser criticado como um mau Governo, não por ser grande, pois esta é uma de suas características, a grandeza faz parte da sua natureza, mas não é a única. A importância da magnitude do Governo reside nas consequências políticas que produz, principalmente as de ordem qualitativa, como o grau de eficiência e o consenso político, cuja redução é fonte ativa de ingovernabilidade.

Freqüentemente se confundem a magnitude e o crescimento, que devem ser diferenciados porque a grandeza não é uma característica inevitável do Governo. Ela está determinada pelo crescimento; e este lhe outorga seu grau e alcance, e explica as proporções adequadas para favorecer a gestão interna ou as que podem favorecer a ingovernabilidade. Em boa parte, a grandeza representa o processo de crescimento, tal como se observa nos países ocidentais, cuja taxa de crescimento mais elevada caracteriza a dimensão de seus Governos a partir da década de 30. A grandeza não é um elemento estático, está sujeita ao crescimento, de forma que, a partir da década de 80, a taxa de cresci-

mento é menor por ter ocorrido uma mudança na proporção da magnitude do Governo. Em todo caso, a grandeza do Governo está em proporção direta aos seus deveres para com a sociedade.

O crescimento, como insumo da magnitude do Governo, pode ser causa passiva de ingovernabilidade, se a magnitude organizativa do Governo não for acompanhada por um projeto adequado de reforma contínua do regime político, configurado por medidas tais como o aprimoramento dos processos decisórios na cúpula dos sistemas democráticos, fortalecimento das carreiras administrativas do serviço civil e programas de formação de recursos gerenciais para o setor público, reforma da articulação das empresas públicas com o setor central e melhoria de seu desempenho, assim como a implementação de programas de descentralização. Desta forma, podem-se restabelecer as relações entre o Governo e os cidadãos, constituir programas sociais maciços que incrementem a qualidade de desempenho da gerência social e melhorar a elaboração de políticas públicas.²²

Notas

¹ BOBBIO, Norberto. "Governabilidad". *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. pp. 192-199.

² OFFE, Claus. "Ingovernabilidad". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp. 1847-1865.

³ Manuel Colmeiro, um destacado cientista social do século XIX, criticou os arbitraristas, dos quais diz o seguinte: "os arbitraristas ou projetistas, algumas vezes significavam fazendeiros e outras inventores de traçados e quimeras para auxiliar o rei com o prejuízo do seu reino." *Biblioteca de los Economistas Españoles de los siglos XVI, XVII e XVIII*. México, Escuela Nacional de Economia/ UNAM. s.d. (Edição fac-símile). pp. 38-42.

⁴ CIPOLLA, C.M. *La Decadencia Económica de los Impérios*. Madrid: Alianza Editorial. 1970.

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1975. pp. 49-116.

⁶ BOBBIO, Norberto, op. cit. p.193.

⁷ MERTON, Robert. *Teoria y Estructuras Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica. 1972. p. 61.

⁸ MONTESQUIEU (baron de la Brède, Carlos de Secondat). *Del Espíritu de las Leyes*. México: Editorial Porrúa. 1980. pp. 15-75.

⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. México: Editorial Porrúa. 1979. p.48.

¹⁰ EISENSTADT, S. N. *Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización*. Madrid: Editorial Tecnos. 1970. p.44. Ver especificamente o capítulo IV "Crisis de la

Modernización". Do mesmo autor, *Modernización: Movimientos de Protesta y Cambio Social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores. 1968. Ver particularmente o capítulo "La Desorganización Social, la Transformación y la Protesta en la Modernización".

¹¹ DEUTSCH, Karl. "Social Mobilization and Political Development". *American Political Science Review*. Vol.55, número 3. 1961. pp. 493-514.

¹² HUNTINGTON, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1972. pp. 13-91.

¹³ KLIKSBERG, Bernardo. "Cómo será la Gerencia Pública en la Década de 90?" Documento apresentado no encontro de Especialistas para o Desenvolvimento de Políticas e Critérios Técnicos para a Modernização Curricular da Formação de Gerentes Públicos Ibero-americanos, Santafé de Bogotá, Colômbia. Outubro 9-11, 1991.

¹⁴ DEUTSCH, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 1969. pp.125-126 e 139-146.

¹⁵ MILL, John Stuart. *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*. México: Herrero Hermanos. 1958. p 99.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*. Madrid: Taurus. 1981. Cap. 11.

¹⁷ KLIKSBERG, Bernardo, op. cit. Os parágrafos seguintes estão baseados no mesmo autor.

¹⁸ LINDBLOM, Charles. "Policy Analysis". *The American Economic Review*, n.3, Jun.1958. pp. 299-312; "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, volume XIX, n.2. Spring, 1959. pp. 79-88; "Still Muddling now yet Through". *Public Administration Review*, volume XXXIX. 1979. pp.317-336; *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.

¹⁹ PRESSMAN, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkley: University Press. 1979. Cap. 5.

²⁰ Contra a versão incremental de Lindblom, que considera inclinada ao conservadorismo, Yehezkel Dror sugere o "Modelo Normativo Óptimo" que se traduz no conceito de inovação. "Muddling Through: Science or inertia". *Public Administration Review*. Volume XXIV, n.3. September, 1964. pp.154-157.

²¹ ROSE, Richard. *Understanding Big Government*. London: Sage Publications. 1964. pp.1-28; "Disaggregating the Concept Government. Lewis, Charles (Edit.) *Why Governments Grow: Measuring Public Size*. London: Sage Publications. 1983. pp.157-176.

²² KLIKSBERG, Bernardo. *Cómo Transformar el Estado?* México: Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 91-100

Ingovernabilidade, disfunção e quebra estrutural*Omar Guerreiro Orozco*

O autor manifesta reservas em relação aos conceitos de ingovernabilidade informados pelo paradigma funcionalista, os quais associam este fenômeno à sobrecarga de demandas sociais resultante da expansão da participação política, à crise fiscal, gerada pela desproporção entre o montante do gasto público e a receita tributária, e à crise de racionalidade, que corresponde à desarticulação entre os subsistemas econômico e administrativo. Para Orozco, há que se procurar as “causas estruturais” da ingovernabilidade, relacionadas à essência e aos princípios que fornecem as bases do governo. Este tipo de ingovernabilidade pode se manifestar de três formas: por decadência política, por autoclusura dos processos de comunicação e controle, e por explosão da complexidade.

Ingobernabilidad, disfunciones y quebranto estructural*Omar Guerreiro Orozco*

El autor manifiesta cautelas en relación a los conceptos de ingobernabilidad defendidos por el paradigma funcionalista, los cuales asocian este fenómeno a la sobrecarga de demandas sociales resultante de la expansión de la participación política, a la crisis fiscal, generada por la desproporción entre la monta de gastos públicos e ingresos tributarios, y a la crisis de racionalidad, que corresponde a la desarticulación entre los subsistemas económico y administrativo. Para Orozco, hay que buscarse las “causas estructurales” de la ingobernabilidad, relacionadas a la esencia y a los principios que propician las bases del gobierno. Este tipo de ingobernabilidad puede manifestarse de tres formas: por decadencia política, por auto-cierre de los procesos de comunicación y control, y por explosión de la complejidad.

Ungovernability, malfunction and structural breakdown*Omar Guerreiro Orozco*

The author is cautious about the concepts of ungovernability, based in the functionalistic paradigm, which relate this phenomenon to an overload of social demands resulting from the expansion of political participation, the fiscal crisis brought about by the imbalance between public expenditures and tax collection, and the rationality crisis, which corresponds to the breaking down of the economical and administrative subsystems. According to Orozco, one must search for the “structural causes” of ungovernability, related to the essential issues and principles, which form the basis of a government. This kind of ungovernability may appear in three different ways: political decline, the self-locking of communication and control processes, and the uncontrollable spreading out of complexity.

Artigo publicado na Revista do CLAD – Reforma y Democracia, nº 3, pp 68-88, em janeiro de 1995. Traduzido por Carolina Andrade, com autorização dos editores.

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

Governabilidade, governance e reforma do

Estado: considerações sobre o novo paradigma

Eli Diniz

Direito e gerenciamento nas administrações
públicas

Joan Prats i Catalá

Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural

Omar Guerreiro Orozco

Gestão de hospitais públicos: maior autonomia
gerencial, melhor performance organizacional
com apoio em contratos de gestão

Pedro Ribeiro Barbosa

Terceirização de serviços públicos no Reino Unido
e os impactos sobre as relações de trabalho:
considerações sobre a realidade brasileira

Antonio Moreira de Carvalho Neto

Cultura e organizações públicas

Moema Miranda de Siqueira

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 47
Volume 120
Número 2
Mai-Ago 1996

A *Revista do Serviço Público* é
uma publicação da ENAP — Escola
Nacional de Administração Pública —,
cujo objetivo é promover a reflexão
sobre temas ligados ao Estado,
à Administração Pública e
à Gestão Governamental.

Reúne artigos de autores brasileiros e
estrangeiros que apontam
as tendências contemporâneas no
debate sobre a área.

ENAP | Escola Nacional de
Administração Pública