Reforma do Estado e governança
Programa de Estudos e Pesquisas

Coordenação:
Sonia Fleury

Sonia Fleury

Reflexões sobre governança ou governabilidade democrática

A literatura política recuperou, recentemente, os termos ingleses *governance* ou *good governance*, traduzindo-os ora por *governança*, ora por *governabilidade* ou ainda por *governabilidade democrática*. Para alguns, governabilidade é um atributo daquilo que é governado, ou seja, a sociedade, e o termo está sendo vulgarizado como sinônimo da capacidade estatal de governar, na tentativa de reduzi-lo a medidas de ajuste da máquina estatal (Reis, 1995:41). Para outros, deve-se distinguir governança de governabilidade, já que este último termo implica a noção de crise de governo. Para Celina Vargas (*O Globo*, 1995), "o conceito de governança é mais abrangente que o de governo. Governança vem de governar no sentido de dar sustento, de assistir, de alimentar. Governança refere-se a rumo, a direção de objetivos compartilhados, que podem ou não envolver instituições legalmente constituída".

Qualquer cientista social sabe que as imprecisões conceituais são indicadores sensíveis da polêmica que se está travando em um dado campo do conhecimento, e, nestes casos, o melhor caminho é remontar às suas origens.

Não há dúvidas acerca da matriz conservadora que produziu, nos anos 60, o debate sobre modernização, desenvolvimento e governabilidade. Fiori (1995:158) destaca a contribuição de Samuel Huntington "ao deslocar o eixo temático do debate acadêmico e político para a natureza instável e reversível dos desenvolvimentos democráticos nas periferias capitalistas". Assim, o desenvolvimento passa a ser analisado por um novo parâmetro, que é a capacidade de gerar estabilidade política. Além de introduzir o termo governabilidade — como capacidade efetiva de governar —, Huntington "formulou a tese na qual vincula o comprometimento da governabilidade com o excesso ou a sobrecarga das demandas a que o Estado teria que fazer face nas sociedades democráticas de nossos dias" (Reis, 1995:42).

A partir desse diagnóstico sobre a ingovernabilidade ou crise das democracias modernas, formaram-se duas correntes explicativas, segundo Nogueira, atribuindo maior responsabilidade ao excesso de demanda ou à incapacidade dos governantes. Uma breve revisão da literatura

recentemente produzida pode ilustrar as mencionadas correntes explicativas:

a) crise como excesso de demandas:

"O que se procura demonstrar [é] que há uma *crise latente* de governabilidade no país e que ela tem sua origem na desproporção criada entre os recursos políticos disponíveis e os recursos de poder necessários à resolução dos problemas sistêmicos da sociedade" (Martins, 1994:12).

b) crise como déficit de institucionalização:

"Desde o início da década de 80, o Brasil tem vivido sob o que se pode chamar de *paralisia hiperativa*; uma síndrome de governabilidade em declínio (...). As origens mais profundas desse fenômeno encontram-se (...) na debilidade do sistema partidário brasileiro, na fragilidade da arquitetura institucional do país, e mesmo em alguns traços notadamente utópicos de nossa emergente cultura política democrática" (Lamounier, 1994:31 e 33).

Dois fatores foram marcantes para explicar a predominância da *sociologia da ordem*, em suas diferentes vertentes, nas análises políticas das duas últimas décadas. *O primeiro fator* está relacionado ao fim da Guerra Fria e da confrontação ideológica Ocidente/Oriente, o que permite questionar o papel do Estado e evidenciar a emergência de uma realidade nova, caracterizada por sociedades mais complexas, por um novo paradigma tecnológico e produtivo, pela recomposição das relações e da solidariedade entre grupos e classes e entre Estados, nações e regiões, em uma dimensão planetária.

Na verdade, desde a década de 70, uma rica produção filiada à matriz de pensamento marxista, via a crise do Estado como parte das contradições geradas no capitalismo maduro, anunciando o fim do ciclo virtuoso de convivência entre capitalismo e democracia iniciado no pós-guerra, e também como parte das respostas encontradas para superar a crise dos anos 30 (Poulantzas, 1977).

A crise do *Welfare State* nos países de capitalismo avançado, nos anos 70, aprofundou a sensação de ingovernabilidade das democracias e forneceu subsídios para a preponderância do receituário liberal, que atribui a crise ao excesso de demandas dirigidas a um Estado hipertrofiado. A solução linear recomendava o mero corte dos gastos públicos com os programas de proteção social, desobrigando o Estado de compromissos com os ideais de eqüidade e justiça social. Aos efeitos pífios das medidas adotadas pelos governos liberais na solução da crise fiscal somaram-se as conseqüências sociais de tais medidas, gerando índices de pobreza e desagregação social há muito esquecidos pelas sociedades afluentes. Em re-

sumo, o liberalismo *tout court* aumentou os riscos de ingovernabilidade.

O predomínio da ideologia liberal e a desorganização da esquerda provocada pela queda do Muro de Berlim tiveram como conseqüência o desconhecimento da contribuição mais profunda de autores como Offe (1984, 1989) e Habermas (1984, 1987), que haviam anunciado a ingovernabilidade como amadurecimento das contradições entre capitalismo e democracia, já que:

a) os instrumentos de compatibilização entre os dois termos — ou seja, sistema partidário competitivo e *Welfare State keynesiano* — haviam aumentado a complexidade da sociedade, por um lado, e gerado inflexibilidade, burocratização e alienação, por outro lado, o que tornava inexorável a crise;

b) a origem da crise estaria na incapacidade de gerar, de forma administrativa, o consenso necessário à criação de normas e instituições capazes de operar de forma eficiente.

O segundo fator político que definiu o campo da produção/reprodução teórica foi a crescente participação dos chamados organismos de cooperação bilateral, como o Banco Mundial, na definição da agenda intelectual dos países dito emergentes. Em outras palavras, os credores do sistema financeiro passaram a preocupar-se com a efetividade das operações de ajuste dos governos por eles financiados, valorizando a questão da estabilidade das novas democracias.

Além disso, houve um deslocamento significativo na produção acadêmica de vanguarda nas ciências sociais, a qual se afasta do seu berço original nas universidades e passa a se localizar nos organismos internacionais de cooperação, definindo, de forma pragmática, novos parâmetros, conceitos, indicadores, sistemas de avaliação de políticas públicas etc. Esse fenômeno recente, independentemente de como o valorizemos, merece nossa atenção porque atribui à análise política um caráter estritamente pragmático, passando de um receituário liberal estrito, que propunha a sedução radical das demandas, a um neoliberalismo que considera prioritária a construção de uma nova institucionalidade democrática, combinando a postulação de valores universalmente aceitos — ética, eficiência, liberdade — com a construção de um arcabouço legal e institucional capaz de garantir a previsibilidade e a estabilidade necessárias.

Para finalizar esta revisão das origens e desdobramentos do debate sobre governabilidade, restaria apontar a perspectiva crítica, que, embora de maneira tímida, também se faz presente no debate, seja analisando o proces-

so de construção desse arcabouço conceitual, seja formulando suas proposições.

Governabilidade como liquidação das desigualdades sociais

"O maior elemento de ingovernabilidade do governo é o neoliberalismo da equipe econômica (...); portanto, faz-se conveniente uma redefinição da governabilidade; esta é entendida (...) como a capacidade de governar, apoiada em tendências muito concretas na sociedade (...) dirigida no sentido de um processo de liquidação das desigualdades sociais" (Oliveira, 1995:73).

Apesar do caráter fundamentalmente pragmático do debate acerca da governabilidade, atribui-se à política hegemônica, que postula certa vinculação inexorável ao processo de *globalização*, o aprofundamento da exclusão, inviabilizando a construção de valores consensualmente aceitos por atores sociais fortalecidos, necessários à governabilidade das instituições.

As questões relativas à origem do debate sobre governança ou governabilidade democrática serão aprofundadas nos próximos números desta publicação.

Referências bibliográficas

Fiori, Jose Luis. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos*, Cebrap (43):157-72, nov. 1995.

Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

———. Nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos*, Cebrap (18), set. 1987.

Huntington, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1968.

Lamounier, Bolivar. A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa. In: Reis Velloso (org.). Rio de Janeiro, José Olympio, 1994.

Martins, Luciano. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: Reis Velloso (org.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994.

Nogueira, Marco Aurélio. Democracia política, governabilidad y representación. *Reforma y Democracia*, Clad (1):7-26, 1984.

Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

———. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

Oliveira, Francisco. Quem tem medo da governabilidade? *Novos Estudos*, Cebrap (41):61-77, mar. 1995.

Poulantzas, Nicos (org.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

Reis, Fábio Wanderlei. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos*, Cebrap (41):40-59, mar. 1995.