

Sobre a governabilidade



Por **RENATO DAGNINO & PAULA ARCOVERDE CAVALCANTI***

Um projeto de governo que não pretende mudar a situação previamente existente, não irá requerer uma alta governabilidade, pois não existirão muitos obstáculos à sua ação

Temos ouvido de militantes de esquerda que “temos que trazer o povo pra rua”, que “temos que voltar a fazer o trabalho de base”, e que “temos que conscientizar as bases” e, de pessoas menos politizadas, que “quando os políticos chegam ao poder esquecem do que prometeram”. Essas declarações revelam um sentimento de que é preciso ampliar o suporte político do atual governo para que ele possa levar a cabo o que querem as bases; ou o que ele prometeu para quem o elegeu.

Expressando a mesma apreensão, ouvimos de colegas da universidade que “é necessário assegurar um grau de governabilidade para o atual governo”. Por assimilarem esse conceito àquele suporte político de que falam aqueles militantes, ou ao que denominamos em seguida “apoio político”, eles são o público-alvo deste texto.

Abordamos aqui essa última preocupação buscando esclarecer a “problemática” da governabilidade. Para isso, vamos expor algumas coisas que aprendemos sobre governabilidade ao organizar um Curso de Gestão Estratégica Pública para os militantes do PT, no âmbito de uma parceria da Fundação Perseu Abramo com a Unicamp, que foram reunidas em <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/gestao-WEB-final.pdf>.

Num segundo texto, baseando-nos neste aqui, mas nos orientando para a “solucionática”, vamos propor ações de governo capazes de ajudar a encaminhar aquelas três primeiras apreensões dos militantes de esquerda.

Um modelo para entender a governabilidade

Interpretando os ensinamentos do mestre Carlos Matus, desenhamos uma figura para mostrar aos alunos do Curso como analisar a viabilidade política de projetos e ações de governo: o triângulo de governo.

Ele oferece um modelo que expressa a governabilidade como uma função de três variáveis que se representam nos seus vértices. Correndo o risco da simplicidade excessiva, se pode dizer que governar é controlar de forma adequada essas três variáveis de modo a maximizar a governabilidade. Ela é concebida, num esquema de duas dimensões, pela área do triângulo de governo.



$$g = f(a, p, c)$$

onde: g = governabilidade;

a = apoio político;

p = conservadorismo do projeto de governo; e

c = capacidade de governo

Um grupo político que pretende governar tem que formular previamente, para participar da eleição, um projeto de governo. Ele é aqui entendido como o conjunto dos objetivos que ele possui e quer materializar, e que expressam de fato os desejos da parte da população que o elegeu. Se exclui, nesta abordagem, os vieses demagógicos que aparecem nas “políticas simbólicas”; isto é, aquelas que tipicamente aparecem nos discursos pré-eleitorais, cujo objetivo enunciado não é considerado por quem as formula como algo para ser de fato implementado.

O apoio político que lhe conferiu essa parte da população através do “voto na urna”, e aquele que pode ser posteriormente avaliado por pesquisas de opinião, e do “voto no parlamento”, que o governo precisa para aprovar as medidas que prometeu aos seus eleitores e seguir governando, é uma composição destes dois elementos. Como muitas outras coisas no ambiente da *policy* e da *politics*, depende de suporte midiático. O Apoio Político, inclusive por ser o componente mais visível e monitorável da governabilidade e expressar a correlação de forças políticas vigente num momento dado, é frequentemente assimilado à governabilidade.

A ideia intuitiva de que a governabilidade é diretamente proporcional ao apoio político pode ser assim expressa: $g = f(a, \dots)$; onde: g = governabilidade; a = apoio político.

Um projeto de governo que não pretende mudar a situação previamente existente - um projeto conservador (ou que se proponha a “remar a favor da corrente”, aproveitando a correlação de forças) - não irá requerer uma alta governabilidade, pois não existirão muitos obstáculos à sua ação. Ao contrário, um projeto de governo “transformador” (ou mudancista, dado que expressa uma grande ambição de mudar a situação existente “remando contra a corrente”), exigirá alta governabilidade. Terá que enfrentar, inclusive, obstáculos internos a um sistema constituído por agentes humanos e não-humanos, e por suas relações, que tende a ser adverso à sua implementação; o que chamávamos no Curso de “Estado herdado”.

a terra é redonda

Isso implica que o grau de governabilidade que um governo precisa para governar é inversamente proporcional à ambição do projeto de governo. Ou, o que é mesmo, dito com outras palavras, que ele é diretamente proporcional ao conservadorismo do projeto de governo. Isto é $g = f(a, p \dots)$, onde: g = governabilidade; a = apoio político; e p = conservadorismo do projeto de governo.

A equipe de governo (ou equipe dirigente), sempre preocupada em obter apoio político, deve a todo momento avaliar a relação de forças – resistências e apoios – existente. Para ir construindo resultados que mudem a realidade para atender à sua base, para ir implementando seu projeto de governo, e ampliando sua governabilidade, ela precisa ter capacidade de governo.

Ela é uma idiossincrática composição de experiência de gestão, métodos de trabalho, organização interna, habilidades pessoais, controle de meios para empreender o projeto de governo, e controle de recursos (tempo, conhecimento, financeiros, pessoal capacitado). Envolve capacidade para formar opinião, para gerenciar ou coordenar processos de trabalho, para gerar legislação ou regulamentações, comunicação, mobilização de apoio. Ela é idiossincrática e particular no sentido de que não é neutra, de que é intrinsecamente conectada ao projeto de governo. Ela se materializa, em suma, na capacidade específica da equipe dirigente de levar a cabo o projeto de governo.

É intuitivo que a governabilidade seja diretamente proporcional à capacidade de governo (ou o que é também conhecido como governança), o recurso cognitivo (saber governar) da equipe dirigente.

Resumindo, se pode escrever que $g = f(a, p, c)$. onde: g = governabilidade; a = apoio político; p = conservadorismo do projeto de governo; e c = capacidade de governo.

A governabilidade, portanto, não é sinônimo de apoio político. A governabilidade, por depender do apoio político, é um atributo momentâneo ou conjuntural, no sentido de que depende da conjuntura política ou, mas particularmente, da correlação de forças políticas vigente num momento dado.

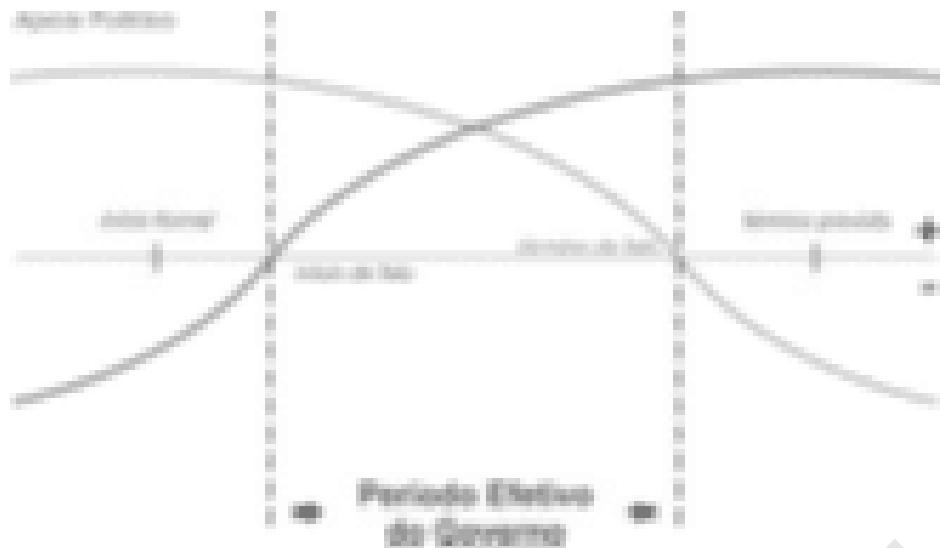
Sobre a capacidade de governo, há que destacar que, diferentemente do apoio político, ela é uma variável que, sem ser imutável, como se mostrará em seguida, não varia no tempo segundo a conjuntura política. E que ela não deve ser entendida, como supõe o pensamento conservador da gestão pública, como algo neutro. Os elementos que a conformam são ideológica e politicamente situados.

No limite, e essa foi a razão de ser do Curso de Gestão estratégica pública que citei, a capacidade de governo necessária para implementar um projeto de governo mudancista é radicalmente (no sentido de ir às raízes) distinta daquela exigida por um governo conservador. O Curso surgiu da constatação de que os militantes de esquerda, sobretudo quando transformados em gestores, se baseavam num conhecimento de gestão pública conservador, “contaminado” com os valores e interesses internalizados no marco analítico-conceitual da direita e nos instrumentos metodológico-operacionais provenientes da administração de empresas (aqueles que eram tidas como eficientes, etc.) que haviam orientado a reforma gerencial do neoliberalismo.

Exemplos para esclarecer

De modo a deixar o conceito de governabilidade mais claro e enfatizar as características de suas variáveis constitutivas que interessam particularmente às equipes dirigentes de projetos de governo mudancistas, como era o caso dos alunos do Curso, nós adicionávamos mais elementos à análise. Para isso, se caricaturava duas situações representadas em dois gráficos em que o apoio político e a capacidade de governo estão indicadas no eixo vertical e o tempo de governo no eixo horizontal.

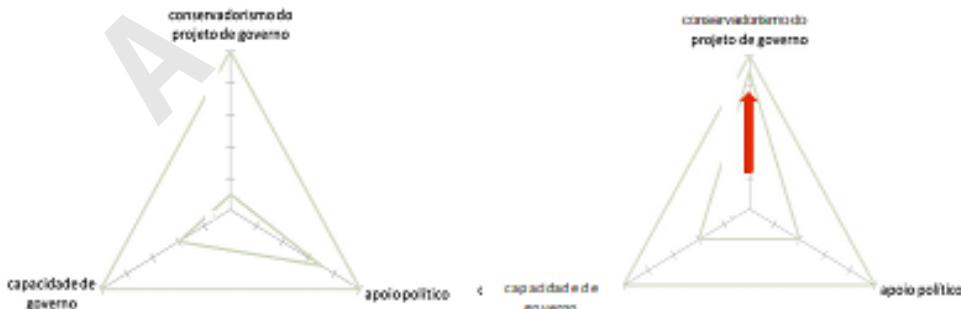
a terra é redonda



Neste primeiro gráfico, a curva mais escura, da capacidade de governo, se inicia na área negativa, indicando que a equipe do governo eleito, como frequentemente ocorre, não sabe ainda como implementar seu projeto de governo. E só o faz, de fato, quando ela atravessa o eixo horizontal. A curva do apoio político se inicia positiva e alta, traduzindo o fato de que o governo eleito conta sempre, no início, com a aprovação da maior parte da população.

O tempo que a equipe dirigente demora para adquirir capacidade de governo é uma variável crítica. Este tempo não pode ser considerado como um tempo de governo. Enquanto a equipe está adquirindo capacidade de governo, enquanto a curva não ultrapassa a linha horizontal mostrada no gráfico, alguém, que não ela, está de fato governando. É um tempo durante o qual a tendência é de perda de apoio político.

A figura seguinte representa a governabilidade, agora mediante um esquema de três dimensões. À esquerda é mostrada uma situação que corresponde ao gráfico anterior. Trata-se de um governo que possui um projeto de governo bastante ambicioso (ou baixo nível de conservadorismo), evidenciado pelo fato de que o vértice a ele correspondente se encontra muito abaixo do seu nível máximo. E que, como mostra o esquema, conta com um razoável apoio político e uma baixa capacidade de governo. E, finalmente, como resultado disso possui uma governabilidade (representada pela área do triângulo) relativamente baixa.



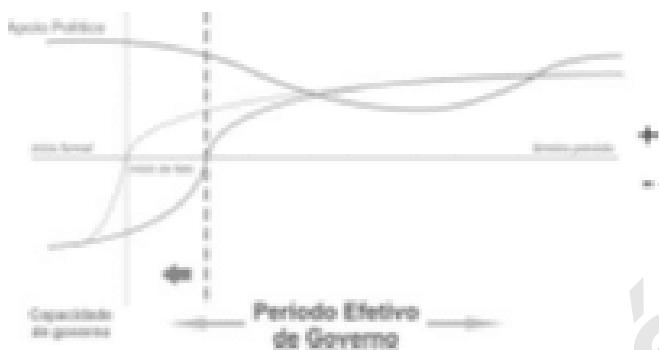
À direita do esquema se mostra, agora sob uma outra perspectiva, o que ocorreu com aquele governo cujo movimento o gráfico anterior representou. Devido ao fato de a equipe dirigente não possuía uma capacidade de governo coerente com (ou suficiente para) a implementação de seu projeto de governo, ela demorou a iniciar o seu governo; ou a governar de fato.

a terra é redonda

Por isso, devido à baixa capacidade de governo da equipe dirigente (ou escassa capacidade de implementar ações que atendessem ao interesse da população), ocorreu uma diminuição do seu apoio político (o que está denotado pelo deslocamento do vértice que o representa na direção do centro do triângulo).

Em consequência, para evitar que sua governabilidade (representada pela área diminuída do triângulo), a equipe teve que reduzir a ambição de seu projeto de governo. Ou, o que é o mesmo, teve que aumentar o conservadorismo do seu projeto de governo (o que está denotado pelo deslocamento para cima do vértice que o representa). Sua ambição de mudar a situação previamente existente foi sacrificada de modo a compensar a perda de apoio político. A introdução de objetivos ou de gestores que expressavam o interesse das forças conservadoras levou a que a equipe dirigente deixasse de estar governando de fato; e que o período de governo terminasse, na realidade, antes do previsto.

Uma situação diversa da anterior, em que a equipe dirigente consegue adquirir capacidade de governo mais rapidamente, e assim atender ao interesse da população e manter seu apoio político, é representada no gráfico a seguir. Nele, a linha tracejada que representa a capacidade de governo se situa à esquerda da anterior.



Essa equipe, por começar a governar já com uma capacidade de governo maior (no sentido de mais adequada à implementação de seu projeto de governo), pode fazer com que o apoio político aumente ao invés de diminuir. O governante, agora, não irá ser obrigado a diminuir sua expectativa de mudar a realidade. Em consequência, o período efetivo de governo começa mais cedo, seu projeto poderá ser mantido até o fim. Poderá, inclusive, promover uma ampliação do mandato previsto mediante a eleição de seu sucessor.

Conclusões aguardando arremates

A análise realizada até aqui e a consideração desses dois casos permite avançar no entendimento do modelo do triângulo de governo para explicar a governabilidade e para reforçar a ideia de que ela não deve ser interpretada como sinônimo de apoio político. Enfatiza, em especial, que a variável-chave sob controle da coalizão mudancista é a capacidade de governo da equipe dirigente que dela “emerge”. Isto é, da sua capacidade de promover ações de governo que alterem a correlação de forças no sentido de aumentar o apoio político e elevem a probabilidade de implementação do seu projeto de governo.

Antes das eleições, a população pode votar num candidato porque acha que ele sabe governar, porque fala bem, é atraente, e diz defender seus interesses. Todavia, no momento posterior, depois do candidato assumir, o apoio político não será um mero reflexo da simpatia pelas ideias da equipe dirigente. Depois que o governo está em execução a simpatia não é tão importante como era antes da eleição.

Como se representa no gráfico anterior, é quando a curva de capacidade de governo começa a subir e atinge o ponto em que a equipe dirigente passa a possuir um repertório cognitivo suficiente para implementar seu projeto de governo, que o apoio político, que já começava a diminuir, aumenta e atinge o nível necessário para que o governo seja capaz de eleger a próxima coalizão.

a terra é redonda

A partir daí, particularmente, mas além disso como regra geral, fica claro que o apoio político é proporcional à capacidade de governo. É o que, resumindo finalmente, se pode escrever que $g = f(a, p, c)$. Onde: g = governabilidade; a = apoio político; p = conservadorismo do projeto de governo; c = capacidade de governo = $f(a)$. Ou seja, que a governabilidade seria uma função de função da capacidade de governo, ou que “dependeria duas vezes” da capacidade de governo.

A capacidade de governo, entendida como uma capacidade de “fazer acontecer” (o que é mais do que implementar) o conjunto de objetivos, acordado ou “negociado” pela coalizão política com a parcela da população com a qual se alia, que ela quer levar a cabo mediante seu projeto de governo.

Ao granjear o poder executivo do Estado, uma coalizão de governo mudancista encontrará composições dos outros dois poderes constitucionais (Legislativo e Judiciário) e dos que se manifestam no tecido social (mídia, poder econômico, militar etc.) que tenderão a solapar seu apoio político. Os dois primeiros de forma direta, coibindo sua ação socorrendo-se do marco burocrático-legal do que, no Curso a que se fez referência, batizamos como “Estado herdado”. Ou seja, o aparelho institucional a partir do qual o governo mudancista terá que “inventar” o que batizamos de “Estado necessário”.

Para manter alto o apoio político, a equipe dirigente deverá deslanchar um processo “de dentro para fora” orientado a neutralizar e combater a oposição dos dois poderes constitucionais de modo a desequilibrar a correlação de forças a favor do governo. E, “de fora para dentro”, mediante o que batizamos no Curso de “pentagrama do poder”. Isto é, um processo em que cinco momentos retroalimentados, conscientização - mobilização-organização-participação-empoderamento, possibilitarão à parcela da população que apoia o governo tenha condições de agenciar seus interesses e promover seus valores. Esses dois processos, ao se enlaçar e reforçar irão constituir o círculo virtuoso da capacidade de governo (e, em consequência, da governabilidade) requerido para o trânsito do “Estado Herdado” e “Estado Necessário”.

Caso isso não ocorra, terá início um círculo vicioso em que a capacidade de governo, ao mostrar-se insuficiente para implementar o projeto de governo e atender ao interesse da população, levará à diminuição do apoio político e abrirá passo para a perda de governabilidade. Porções do aparelho do Estado controladas pelo Executivo que agenciam cargos e operam dinheiros que a oposição considera importantes, especialmente aqueles que são decisivos para vencer a próxima eleição, serão um alvo preferencial de sua ação.

Ela envolverá pressões para a substituição de integrantes da equipe dirigente. Em regimes como o presidencialismo de coalizão, uma mudança na composição ministerial, especialmente quando for o caso de estruturas de tipo “porteira fechada”, implicará o sacrifício da parte do projeto de governo que confronta os interesses da oposição. A redução da ambição do projeto de governo ou o aumento do conservadorismo do projeto de governo se coloca como a única alternativa para (aparentemente) manter um grau mínimo de governabilidade.

O resultado da barganha em que tenderá a envolver-se a equipe dirigente para lograr a implementação das medidas de política correspondentes à parte do projeto de governo que deseja preservar e que necessitam de aprovação parlamentar será muitas vezes apresentado para a opinião pública como uma questão técnica.

O caráter de pressão-concessão desse resultado não costuma ser explicitado. Ele tende a ser revestido da alegação de que a equipe dirigente não possui o conhecimento técnico necessário para lidar com os problemas emergentes da conjuntura e que por isso é necessário a ela “adicionar” pessoas com a capacitação requerida. Essas pessoas podem ser declaradamente afiliadas a partidos da oposição, mas, frequentemente, são técnicos que operam no âmbito privado ou estatal. Este último caso, também frequente, em que um tecnoburocrata identificado com a ideia de diminuir a ambição do projeto de governo já pertence ao conjunto dos servidores públicos que operam o Estado, merece dois comentários.

O primeiro, se refere ao fato de que a “ameba” o Estado (que era o termo que utilizávamos no Curso em substituição ao de “máquina” para enfatizar seu caráter dialético de algo enviesado, mas mutável) se retroalimenta no seu caldo de cultura mais próximo que é a sua burocracia. E que, por isso, nunca será difícil encontrar pessoas interessadas em promover o aumento do conservadorismo do projeto de governo. Aparecendo como “salvadores da pátria”, eles serão escolhidos para conferir governabilidade a um governo que, ao perder apoio político por falta de capacidade de governo de sua equipe dirigente, estará se conformando a deixar de governar de fato.

a terra é redonda

O segundo comentário tem a ver com a necessidade de que coalizões de governo mudancistas revertam a tendência ontogênica que faz com que a “ameba” do Estado se alimente, no âmbito de seu caldo de cultura mais amplo (universidades, ONGs etc.) de pessoas ideologicamente conservadoras. Ou seja, que assumam o desafio de incorporar à burocracia pessoas que possuam características mais alinhadas com a capacidade de governo coerente com seu projeto de governo. Mais do que isso, que se dediquem, através das organizações públicas e privadas sobre as quais possuem algum grau de ingerência (quando governo ou fora dele), a formar os “quadros tecnopolíticos” de que nos falava o mestre Carlos Matus.

Há que lembrar que a capacidade de governo é algo especificamente orientado para implementar o projeto político da coalizão a que pertence a equipe dirigente. E que, portanto, não é adequado pensar que a capacidade cognitiva para implementar um projeto de governo conservador (esta sim, assimilável ao que se conhece como “capacidade de gestão”) possa servir para implementar um projeto político mudancista.

Para concluir, vale ressaltar que a manutenção de um grau de governabilidade adequado depende em última análise da capacidade de governo da equipe dirigente. Ela deve estar atenta para as oportunidades que a correlação de forças, expressada naqueles dois tipos de apoio político, aquele que derivou do “voto na urna” e pode ser posteriormente avaliado por pesquisas de opinião, e do “voto no parlamento”, permite explorar. O primeiro limite que enfrenta a equipe dirigente é o da sua própria capacidade de governo. Ou seja, do recurso cognitivo necessário para mobilizar a “ameba” do Estado para a implementação das ações do governo esperadas pela parte da população que estará efetivamente disposta a defender o governo. O segundo limite é o da correlação de forças. Traçada a estratégia e escolhidos os marcos temporais correspondentes aos movimentos táticos e às ações do governo, a equipe dirigente deverá, aproveitando o ganho de apoio político (ainda que localizado no espaço e no tempo) resultante de sua implementação, tensionar a correlação de forças. Ao alterá-la a seu favor e aumentar o apoio político (deslocando o vértice do triângulo de governabilidade e aumentando sua área), ela poderá, em seguida, aumentar ainda mais a governabilidade (deslocar para baixo o vértice do triângulo) e diminuir o conservadorismo do projeto de governo.

***Renato Dagnino** é professor titular no Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp. Autor, entre outros livros, de *Tecnociência Solidária*, um manual estratégico (*Lutas anticapital*).

***Paula Arcoverde Cavalcanti** é professora titular de educação na Universidade do Estado da Bahia.

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.

Ajude-nos a manter esta ideia.

CONTRIBUA