

REFORMA DO ESTADO: GOVERNANÇA, GOVERNABILIDADE E ACCOUNTABILITY

*João Batista Domingues Filho **

RESUMO

Argumento sobre os principais entraves ao desenvolvimento da democracia no Brasil. A reflexão sobre a maximização da eficiência do Estado, em regimes democráticos, depende do enfrentamento teórico da seguinte agenda da ciência política: “instituições políticas”, “accountability”, “governabilidade” e “governança”. A problemática da reforma do Estado brasileiro, contida nessa agenda teórica, é tratada em torno das questões suscitadas pelo “teorema de Arrow”, como também, as dificuldades envolvidas na “escolha social”. A perspectiva do “novo institucionalismo” orienta a reflexão sobre o desenvolvimento da democracia em geral, como também, as limitações à institucionalização de instituições democráticas, no ambiente sócio-político brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: democracia, accountability, instituições políticas.

ABSTRACT

This article deals with the main obstacles for the development of democracy in Brazil. In this regard, reflecting on the State's efficiency increasing in democratic regimes is to face some theoretical constructs such as “political institutions”, “accountability”, “governability” and “governance”. The problem of the Brazilian State reform it is treated in terms of the questions raised by the “Arrow theorem” and the difficulties in the “social choice”. The perspective of the “new institutionalism” guides this reflection on the democracy development in general and the impediments for the institutionalization of democratic institutions in the Brazilian sociopolitical setting.

KEYWORDS: democracy, accountability, political institutions.

* Mestre em Ciência Política. Departamento de Ciência Política – UFMG/FAFICH. Professor da Universidade Federal de Uberlândia – DECIS/FAFCS. Doutorando em Sociologia e Política UFMG.

De fato, os seguintes temas: instituições políticas, accountability, governabilidade e governança constituem, em si mesmos, uma agenda teórica importante da ciência política dos anos 90. A reflexão sobre maximização da eficiência do Estado, em regimes democráticos, depende desses temas para avançar em termos explicativos. Na realidade, os desafios teóricos, aí contidos, são tantos que não permitiram, até então, aos cientistas políticos alcançarem, adequadamente, um “consenso explicativo”, sobre esse conjunto de problemas políticos. Se é assim, a discussão teórica das tensões envolvidas aos temas políticos aludidos, como exigência dessa reflexão, é um caminho necessário (limite) passível de realização. Após esse périplo analítico será possível equacionar e demonstrar os principais entraves da democracia no Brasil. Para tanto, as fases deste ensaio serão preenchidas, ao longo da discussão, da seguinte maneira: (1): “teorema de Arrow” e os problemas da escolha social; (2): O novo institucionalismo; (3): Democracia e accountability; e por fim (4): Sociedade e Estado: Governabilidade e Governança. A preocupação central, aqui enfocada, diz respeito ao processo de desenvolvimento da democracia em geral (problemas no âmbito da teoria democrática), como também as limitações à institucionalização de instituições democráticas, num ambiente sócio-político brasileiro.

I - “Teorema de Arrow” e os problemas da escolha social

A teoria da escolha racional, na formulação de Kenneth Arrow (Social Choice and Individual Values [1963], com o seu “teorema da impossibilidade geral”, trouxe à baila paradoxos que estimularam a realização de estudos sobre o funcionamento das instituições políticas. A importância desse “teorema”, para a análise político-institucional, está na problematização da relação entre preferências e regras, em termos das decisões coletivas, a partir da aplicação da regra da maioria, em processos decisórios. Ou melhor, refere-se a estabilidade ou instabilidade das decisões políticas. O “teorema da impossibilidade geral”, com seus critérios, uns técnicos, outros

éticos, demonstra a impossibilidade, na grande maioria das vezes, da realização da estabilidade e da distribuição dos benefícios sociais com equidade. Isto é, preferências tão diversas entre si que não se associam virtuosamente, em termos do interesse coletivo, apesar da obediência às regras democráticas. Fato esse que gera o fenômeno das “maiorias cí-clicas” ou de “nenhuma maioria”. Isto é, após uma maioria fazer a escolha de uma alternativa política, sempre seria possível, por assim dizer, a formação de uma nova coalizão majoritária na direção de outra escolha social. Eis, mais uma vez, a explicitação dos problemas da escolha social: este fato político pode se repetir indefinidamente (“maiorias cíclicas” ou “nenhuma maioria”). Deste modo, por meio regra da maioria, fica impossível alcançar (resultado ótimo ou estabilidade da decisão política) a preferência, verdadeira, da coletividade.

O problema de fundo que orienta esse debate teórico é o seguinte: como os Governos e outros organismos públicos tomam decisões democráticas, em sociedades complexas? O pressuposto básico de Governos democráticos é o de que devem agir de maneira a atender aos interesses dos seus cidadãos. O interesse público e interesse do indivíduo, dos quais os Governos recebem autoridade política para governarem (poder de governança) sobre esses mesmos cidadãos, criam problemas, aparentemente, sem solução, a partir da aplicação das regras democráticas. O problema emerge quando a escolha da ação implica em conflito de interesses, entre as decisões em pauta. Naturalmente, se é democracia, é necessário estabelecer a regra da maioria para reunir as preferências numa decisão coletiva, ou melhor, procurar determinar a “vontade geral”, apesar da multiplicidade de interesses. Contudo, se as alternativas de políticas públicas forem mais de duas, segundo o “teorema de Arrow”, não será possível resultados estáveis. No limite, um sistema político estável (fundamento dos sistemas democráticos) é resultante das decisões majoritárias. Mais uma vez, Arrow procura demonstrar que os processos democráticos não produzem concordâncias entre as escolhas sociais e os resultados institucionais (output). Daí a instabilidade política produzida pelo sistema democrático.

A estabilidade política gerada pelas regras institucionais, torna-se problemática, dado que as preferências dos legisladores não produzem essa mesma estabilidade. Eis, repetindo, o problema suscitado pelo “teorema da impossibilidade geral”. Todavia, o processamento, institucional, democrático das preferências distintas dos indivíduos, quanto ao uso dos recursos públicos disponíveis, impõe, analiticamente falando, a necessidade de produção de fundamentos racionais para transcender os problemas suscitados pelo “teorema de Arrow”. Ou melhor, o problema central envolvido diz respeito às possibilidades ou não dos exercícios institucionais geradores de agregação (escolha social consistente): de interesses, de preferências, bem-estar e de julgamento moral do modo de agregação. De qualquer maneira, os estudos institucionais visam explicar por que preferências individuais não são, normalmente, agregadas numa estrutura de preferência coletiva estável. Sendo assim, de outro modo, pode-se perguntar: como definir (alcançar) um resultado maximizador das preferências coletivas? É desse contexto de problemas, ou seja, procurando soluções para o “teorema da impossibilidade geral”, que se impôs a abordagem teórica (agenda da ciência política nos anos 90) denominada de “o novo institucionalismo”. Neste tipo de análise, as instituições políticas passam a receber o status analítico de variáveis independentes. Ou melhor, essas instituições tomam o lugar das preferências dos atores políticos, em grau de importância analítica. Vejamos!

II - O novo institucionalismo

O novo institucionalismo¹ tem como base analítica, ou melhor, a sua perspectiva teórica explicativa da ordem política: as institui-

¹ POWELL & DIMAGGIO. *The new institutionalism in organization analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. MARCH & OLSEN. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York/Toronto: Yale Free Press, 1989. THELEN & STEINMO. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University, 1992.

ções. Estas, genericamente definidas, como sistemas de regras e procedimentos, as quais são construídas e reproduzidas socialmente. As instituições, desse modo, funcionam com o contexto (estrutura as condutas), no qual os atores exercitam suas preferências. Neste sentido, o pressuposto é de que a ação social encontra-se, em grande parte, institucionalizada por meio de regras e papéis. Explica-se a política por essa lógica: o comportamento do indivíduo (as preferências e as relações não são estabelecidas antes da interação social), num contexto das instituições, pode ser compreendido a partir sua escolha (ação) diante de determinada situação, representando um papel. Em outras palavras, observando o funcionamento do contexto institucional, é possível explicar a relação entre comportamento e ação, como também, os resultados. É assim que o “novo institucionalismo” apreende a ação do indivíduo, isto é, no interior de um contexto institucional: eis o ator institucionalizado. Ou melhor, as regras que compõem o contexto institucional, na realidade, constroem as escolhas individuais, logo, por decorrência, têm impacto nos resultados. Esta abordagem teórica, na realidade, tem a pretensão de rearticular (sem anular as diferenças) as dimensões teóricas micro e macro, disponíveis até então no mercado das idéias sócio-políticas.

Apesar do “teorema da impossibilidade de Arrow” e por causa dele, do início, deve se refletir. Isto é, a partir do seguinte problema: a regra majoritária e os resultados políticos, envoltos nesse método democrático de agregação das preferências ou das ações individuais. De qualquer modo, a problemática da regra majoritária se impõe, com toda a sorte de mecanismos associados, ainda, como a maneira que permite a passagem do conjunto das preferências individuais para uma preferência coletiva. Sartori compreende essa discussão em termos de *uma teoria da democracia como processo decisório*.² Para tanto, faz a distinção de “quatro tipos de decisão: (a) individual; (b) grupal; (c) coletiva; e (d) coletivizada”. Para essa reflexão, em curso, interessa a definição que

² SARTORI, S. *A teoria da democracia revisitada*. Vol. 1. São Paulo: Ática, 1994, p. 286.

Sartori elabora da decisão “coletivizada”. Em suas palavras:

a noção de decisões coletivizadas permite, em primeiro lugar, afirmar que a política consiste em decisões coletivizadas. [...] Isso significa que as decisões coletivizadas são políticas no sentido de serem (a) soberanas; (b) inescapáveis; e (c) sancionadas. Soberanas no sentido de poderem se sobrepor a qualquer outro poder; inescapáveis [...] porque se estendem até as fronteiras que definem territorialmente a cidadania; e sancionáveis no sentido de serem sustentadas pelo monopólio legal da força.³

Desse modo, a “decisão coletivizada” (agregação de preferências) cria para Sartori o que classifica de riscos externos (para quem se decide) e custos decisórios (quem decide).⁴ Dessas definições, Sartori extrai duas regras: (1): *o número de pessoas que toma decisões está em relação direta com os custos das decisões – aumentam juntos; e (2): o número de pessoas que toma decisões está em relação inversa com os riscos externos – à medida que o órgão decisório cresce, os riscos externos diminuem.*⁵ De qualquer modo, fica evidente que as “regras do jogo democrático”, implicam, em “riscos” e “custos” para a coletividade dos cidadãos. Daí a exemplificação do paradoxo de Arrow: a partir de instituições estáveis, mas com o surgimento dos “custos” e dos “riscos”, as decisões podem produzir uma crise de legitimidade, a partir do interior do próprio funcionamento da instituição democrática (ou regra majoritária). Neste sentido, a abordagem institucional trata de explicar o funcionamento de três variáveis, segundo Sartori: *(a) o número de pessoas que tomam decisões; (b) a forma de selecioná-las(nomeá-las); e (c) as regras da tomada de decisão. É preciso lembrar também que o problema é minimizar os riscos externos em relação aos custos da tomada de decisão.*⁶

³ SARTORI, S., op. cit., p. 287.

⁴ Ibidem, p. 290.

⁵ Ibidem, p. 291-292.

⁶ Ibidem, p. 297.

Neste sentido, para a perspectiva institucional, segundo Limongi, *o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos.*⁷ Dahl, reforça esse tipo de abordagem, quando diz que para se *analisar a eficácia governamental em regimes competitivos (...) se deve dar alguma ênfase às instituições políticas.*⁸ Limongi, ainda assim, chama atenção para o fato paradoxal de que

*os novos institucionalistas não apresentam, ou mesmo se preocupam em apresentar, uma definição precisa do que se deve entender por instituições. O que esta literatura sugere é que regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizações implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Em última análise, estes constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento.*⁹

As instituições, nesses termos, são tratadas como variáveis exógenas com a capacidade de explicar a interação entre atores ou grupos de atores, como também os riscos e custos na utilização dos recursos disponíveis. Busca-se compreender a especificação do desenho institucional, numa interação com as preferências dos atores políticos. As instituições políticas são, ao mesmo tempo, objeto de estudo e um problema recorrente para o desenvolvimento da democracia. Isto é, procura se compreender a produção e reprodução das instituições democráticas, ora contribuindo para avançar, ora para recuar, o processo de desenvolvimento das democracias modernas. Repetindo: as instituições políticas, na perspectiva do “novo institucionalismo”, reduzem a política ao funcionamento dessa estrutura de instituições, ou seja, como

⁷ LIMONGI, F. O Novo institucionalismo e os estudos legislativos. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, 1994, p. 2-38.

⁸ DAHL, R. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 1997, p. 124.

⁹ LIMONGI, F., op. cit., p. 08.

“referência analítica” central. Putnam ao citar uma passagem de James March e Johan Olsen, apresenta, muito bem, os “ingredientes” principais dessa teoria:

a organização da vida política é importante, e as instituições influenciam o fluxo da história. (...)As decisões tomadas no âmbito das instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, na medida em que criam novos atores e identidades, incutem nos atores a noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, e não a outros, autoridade e outros tipos de recursos. As instituições influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade política, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade.¹⁰

Todavia, há controvérsias de fundo analítico entre os neo-institucionalistas, eis as principais: (1): teoria da escolha racional (instituições como jogos em forma extensiva). Ação individual orientada por cálculos e preferências em função da maximização de utilidade. A formação das preferências não está no centro das preocupações dessa abordagem, pois as preferências são formadas pelas instituições, em termos de variável interveniente, pois afetam as ações dos indivíduos (parâmetro para as escolhas); (2): institucionalista sociológico (rotinas, papéis e símbolos como deveres institucionais). Abordagem contextual da ação humana. As preferências individuais como produto de um cenário institucional amplo: cultura, sociedade, identidade organizacional. Os indivíduos são tomados como uma variável dependente, pois as instituições formam e determinam as preferências individuais; e (3): institucionalista histórico (análise da continuidade do desenvolvimento institucional em termos do Governo e de políticas públicas). As preferências são formadas pela interação entre grupos,

¹⁰ PUTNAM, R. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 33.

interesses e, principalmente, por estruturas institucionais. Preferências são frutos do contexto institucional, isto é, as instituições determinam(guam) as escolhas e preferências. Ambos, os institucionalistas históricos e sociológicos, sustentam que os contextos institucionais moldam as decisões dos indivíduos.

Putnam, de maneira teoricamente sustentável, com ânimo de explicar as convergências, afirma que esse conjunto de abordagem, com a denominação de “novo institucionalista”, para além da disputa analítica de fundo, manifesta concordâncias em dois pontos fundamentais:

1. As instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. [...] As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores. 2. As instituições são moldadas pela história. [...] As instituições têm inércia e ‘robustez’. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. [...] Os indivíduos podem ‘escolher’ suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas.¹¹

Não há dúvida, as instituições são fundamentais para a explicação em ciência política, desde a antiguidade. Esse mapeamento, sucinto, das principais quíntulas analíticas, em torno das abordagens institucionalistas, diz respeito, na verdade, ao grau de extensão em que as instituições sociais e políticas são importantes para a análise em ciências sociais. Por exemplo, os estudos institucionais sobre os legislativos, que surgem na década de 90, de acordo com Melo¹², são classificados em “três modelos: o distributivo, o informacional e o partidário”. O modelo distributivo diz respeito à organização legislativa, em razão da maximização

¹¹ PUTNAM, R., op. cit., p. 23.

¹² MELO, C. R. F. *Retirando as cadeiras do lugar*. Belo Horizonte, Tese (Doutorado), FAFICH/UFMG, 1999, p. 11.

da reeleição e do toma-lá-dá-cá (ganhos de troca); O modelo informacional, ganhos de informação, pois o conjunto institucional exige mais a capacidade de processar informações; e o modelo partidário, onde os partidos, não as comissões, são os meios dos legisladores alcançarem seus fins. Esses modelos representam, na realidade, contextos institucionais, dos quais os atores políticos formam preferências e metas no processo de tomada de decisão. Além disso, possibilitam a distribuição institucional de poder e a formação de estratégias para se alcançar os fins almejados. Deste modo, Melo sintetiza em sua tese, de maneira analiticamente adequada, a relação entre modelos possíveis dos contextos institucionais e a ação possível dos atores políticos, no interior dessas arenas, com as seguintes ponderações:

na sua prática política, os atores atuam sobre as instituições, criando-as e reformando-as, mas: 1) não têm muita certeza quanto à influência que elas terão sobre os resultados, entre outras por não dominarem o ambiente; 2) tampouco podem deixar de procurar estabelecer uma mediação entre os seus objetivos(que, em princípio orientariam a criação institucional) e os valores e procedimentos considerados legítimos pelos seus pares. Atores e suas preferências, instituições por eles criadas e que sobre eles 'atuam', são elementos indispensáveis para a compreensão da política.¹³

III - Democracia e accountability

Neste mesmo rumo, Tsebelis diz que instituição indica *as regras formais de um jogo político ou social recorrente*.¹⁴ Desta maneira, tais “regras formais” (instituições) regulam os “atores políticos”; os “atores institucionalizados”; os “atores institucionalizados e cidadãos individuais”; e os “cidadãos individuais”. O contexto institucional que contém todos esses “elementos analíticos”,

¹³ MELO, C. R. F., op. cit., p. 14.

¹⁴ TSEBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998, p. 99.

regulados por “regras formais”, é a poliarquia. Dahl define poliarquia como *arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal*¹⁵, isto é, sistemas reais não plenamente democratizados. No entanto, a relação entre instituições políticas e poliarquia é melhor equacionada em termos das seguintes questões: “responsiveness e accountability”. Pzeworski define o Governo responsivo quando *os cidadãos tem possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício*¹⁶, como também, o Governo que age *em defesa dos principais interesses dos cidadãos*.¹⁷ Por sua vez, uma relação possível entre Estado e sociedade (atores institucionalizados e cidadãos individuais) é aquela fundada em mecanismos de accountability, os quais são eficientes em promover o acompanhamento e pressão social organizada, relacionada, fundamentalmente, ao conteúdo e implementação das políticas públicas. Daí que accountability governamental, essencialmente, é uma “medida” dos avanços relacionados aos valores democráticos (igualdade, dignidade humana, participação e representatividade). O desenvolvimento virtuoso da institucionalização das organizações governamentais centra-se na promoção dos interesses públicos, em graus crescentes de “responsiveness e accountability”. De maneira mais sintética, pode citar Huntington, quando afirma que *um sistema político bem desenvolvido possui instituições fortes e distintas para desempenhar tanto as funções de insumos (input) quanto as de output da política*.¹⁸

Por seu lado, Bobbio define democracia como o “poder em público”. Eis outra maneira de traduzir adequadamente “responsiveness e accountability”, pois indica *todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governos a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados ‘vejam’ como e*

¹⁵ DAHL, R., op. cit., p. 31.

¹⁶ PRZEWORSKI, A. Reforma do estado, responsabilidade política e intervenção econômica. RBCS, São Paulo, n. 32, out, 1996, p. 25-26.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ HUNTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Edusp, 1975, p. 97.

onde as tomam.¹⁹ De maneira complementar, O'Donnell²⁰, denomina de “responsabilidade vertical” (ligação direta entre Governo e cidadão) e “responsabilidade horizontal” (divisões no interior do Governo que se equilibram e controlam reciprocamente), como as formas institucionais de realização do “poder em público”. Anastásia, ao citar essa definição de democracia como “poder em público”, explica que *a primeira acepção de público em contraposição a privado e a Segunda em oposição a secreto*.²¹ A realização do interesse público pelo Governo envolve, ainda, outra dificuldade relacionada ao que Bobbio diz sobre o poder público ter *uma irresistível tendência a esconder-se*.²² Ou seja, a questão da inevitável dificuldade de acesso à informação sobre a administração do “poder em público” pelos cidadãos. Isto é, a sempre presente assimetria de informação entre os cidadãos e os decisores públicos, no exercício do “poder em público”. Este fato gera, permanentemente, a separação entre o poder (não privado) e o público (não secreto). Daí a ponderação de Anastásia de que o desafio para o desenvolvimento da democracia concentra-se na maior ou menor capacidade de geração da *organização das condições e das instituições requeridas para a consecução de uma ordem política que seja, ao mesmo tempo, responsiva e responsável*.²³ Tudo isso, ainda, implica a necessidade de construção institucional para impedir “as ameaças advindas da possibilidade” de que a “autonomia do Estado”, redunde no seguinte fato anti-democrático: ser capturada “por interesses particulares”, obviamente não público.

Este possível fato anti-democrático diz respeito aos problemas relacionados com a constituição do próprio Estado, como uma arena capaz de assistir à luta de interesses, dos quais se

¹⁹ BOBBIO, N. *Teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 386.

²⁰ O'DONNELL, G. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova. São Paulo, 1998.

²¹ ANASTASIA, F. *Responsabilização por controle parlamentar*. Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 5.

²² BOBBIO, N., op. cit., p. 387.

²³ ANASTASIA, F., op. cit., p. 5.

diferencia. No entender de Reis²⁴: há sempre um problema constitucional – um problema de minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo. O desenvolvimento necessário da aparelhagem institucional do Estado para a realização do “bem coletivo”, numa democracia, suscita o problema da autonomia do Estado, sem que seja mero instrumento de quaisquer que sejam os interesses socioeconômicos. Nesta relação entre Estado democrático e capitalismo, Offe esclarece que *o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes*.²⁵ Por sua vez, Przeworski conclui que *o problema em causa não se reduz ao confronto do ‘mercado’ contra o ‘Estado’, mas concerne aos específicos mecanismos institucionais capazes de oferecer a determinados agentes econômicos, incluindo o Estado, incentivos e informações que os levem a se conduzir de uma maneira coletivamente racional*.²⁶

De qualquer modo, “o pano de fundo” dessa reflexão, segundo Bobbio é o esforço de toda grande obra política em responder a seguinte pergunta: *como se distingue o bom governo do mau governo?*²⁷ Ao pensar as “articulações internas” desse Governo, Weber constata que o

Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática (...). Quanto maiores as áreas de atrito com o exterior é mais urgente a necessidade de unidade administrativa, tanto mais esse caráter dá lugar, inevitável e gradualmente, à estrutura burocrática, formalmente.²⁸

²⁴ REIS, F. W. Política e políticas. *Cadernos do DCP*, Belo Horizonte, n. 4, ago, 1977, p. 174.

²⁵ OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 123.

²⁶ PRZEWORSKI, A. A falácia neoliberal. *CEDEC – Lua Nova*, São Paulo, 1993, p. 217.

²⁷ BOBBIO, N., op. cit., p. 205.

²⁸ WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963, p. 246.

A burocracia sendo um dos canais de comunicação entre Estado e a sociedade civil assume papel decisivo na pior ou na melhor execução da decisão política, visando o bem coletivo. Para Weber

*a burocracia é o meio de transformar uma 'ação comunitária' em 'ação societária' racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de 'socialização' das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem.*²⁹

Sendo assim, pode se exemplificar a importância e a centralidade da burocracia para o desenvolvimento da democracia, com a pesquisa de Anastásia sobre a responsabilização da administração pública por controle parlamentar. Essa pesquisa constata que *na democracia representativa, a separação de poderes e os check and balances são os principais mecanismos institucionais que facultam aos parlamentares o controle das burocracias.*³⁰ Os procedimentos internos principais desses mecanismos institucionais são *a distribuição dos poderes de agenda e veto e dos recursos de informação entre os atores.*³¹ Por seu lado, Melo oferece, mais um exemplo dos problemas, isto é, o delineamento do comportamento legislativo (burocracia intermediária entre o público e os órgãos do Governo) apresentados nos estudos legislativos mais recentes, da seguinte maneira:

a) os atores são caracterizados como movendo-se exclusivamente pelo cálculo instrumental e a partir de preferências hierarquizadas de forma anterior à interação política; b) a política é entendida como uma série de dilemas de ação coletiva, o que faz com que a questão chave passe a ser como coordenar o processo legislativo e evitar resultados tidos como sub-ótimos; c) o resultado da política depende da interação estratégica que, por sua vez, é conformada

²⁹ WEBER, M., op. cit., p. 282.

³⁰ ANASTASIA, F., op. cit., p. 6.

³¹ Ibidem, p. 6.

pelo desenho institucional: as instituições afetam o cálculo do ator, e portanto os resultados, na medida em que determina o tempo e a seqüência das alternativas possíveis, bem como estabelecem mecanismos capazes de premiar a cooperação e punir a deserção o que, ao fim e ao cabo, torna mais previsível o comportamento de conjunto dos agentes; d) ao mesmo tempo em que são caracterizados como elemento contextuais, as instituições aparecem como objetos da ação: elas são criadas pelos atores tendo em vista a realização dos objetivos da maioria, e se mantêm enquanto cumprem tal propósito.³²

Veja bem! Dessa complexa relação entre a produção e a sua distribuição de poder é que nasce toda a complexidade envolvida na decisão política, a qual sustenta os mais variados vínculos entre Estado e sociedade. Em outras palavras: quem vai ficar com a prioridade de certas vantagens? A quem se distribui o poder de distribuir vantagens? Qualquer que seja o processo, numa ocasião o favorecido pode ser o Governo, naquela outra pode ser favorecida tal ou qual parte da sociedade, dentro dos critérios usuais para o contrato social democrático. Em síntese, pode-se seguir Reis quando enfatiza que se deve

assegurar o equilíbrio adequado entre as condições de liberdade e autonomia individuais na busca de interesses de todo tipo, que encontram expressão no mercado, e o elemento de reflexividade e desígnios coletivos – de racionalidade coletiva –, com a neutralização das distorções resultantes da operação espontânea do mercado.³³

Por fim, tais elementos de reflexividade e desígnios coletivos compõem o roteiro de preocupação analítica da abordagem do “novo institucionalismo”, cujos estudos do funcionamento interno dos parlamentos (representação da racionalidade coletiva) são necessários para que se tenha algum parâmetro sobre os graus de eficiência

³² MELO, C. R. F., op. cit., p. 13.

³³ REIS, F. W. Racionalidade, ‘sociologia’ e a consolidação da democracia. *Teoria e Debate*, Belo Horizonte/UFMG, n. 1, 1997, p. 59.

decorrentes da produção de políticas públicas, numa poliarquia. De acordo com O'Donnell³⁴, accountability horizontal implica a

*existência de agências estatais que tenham autoridade legal e estejam dispostas e capacitadas para empreenderem ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais, inclusive impeachment, em relação aos atos ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem, em princípio ser qualificadas como ilícitas.*³⁵

Accountability vertical, por sua vez, é a manifestação organizada (demanda) da sociedade civil sobre o sistema político e sobre a burocracia pública. Os desafios, em termos de construção institucional, diz respeito a capacidade de uma sociedade civil organizada induzir tanto accountability horizontal, via interação legislativo e executivo, em controle mútuo (checks and balances), quanto accountability vertical, via neutralização das distorções da operação espontânea do mercado, a partir do adequado envolvimento dos cidadãos ou eleitores nos mais diversos tipos de participação cívica. Eis a dialética virtuosa (normativa) entre accountability horizontal e vertical, objetivando o seguinte fim sócio-político: “entortar” as instituições políticas democráticas na direção da realização do desejado e necessário bem coletivo, a partir de uma relação virtuosa entre autoridade pública e responsabilidade social, sem a qual a democracia continuaria incompleta, na realização de seus fins últimos. Deste ponto, é possível encaminhar a conclusão dessa reflexão, buscando refletir sobre as condições institucionais do Brasil.

IV - Sociedade e Estado: governabilidade e governança

Se as relações entre governança, accountability e responsabilidades dependem de um desenho institucional que equilibre virtuosa-

³⁴ O'DONNELL, G. Las políticas de accountability. Buenos Aires: Torcuato Di Tella, maio, 2000.

³⁵ Ibidem.

mente Estado e sociedade, isto é, neutralize as distorções da operação espontânea do mercado, o que pensar sobre governabilidade e governança? Primeiro as definições. Reis apresenta, deste modo, a governabilidade [como] um atributo daquilo que é governado, isto é, a sociedade.³⁶ O conceito de governança é sinônimo da capacidade estatal de governar.³⁷ E mais, é a percepção de que o Estado se mostra mais ou menos capaz de governar – mais ou menos eficiente no exercício das funções governamentais.³⁸ Em outras palavras, é a capacidade de produzir políticas, alterar o curso e durabilidade das políticas existentes. É o poder de inovar e implementar, ao mesmo tempo, as políticas públicas. As questões relacionadas tanto ao fator governabilidade, quanto à função estatal de governança, imbricam-se em torno do tema institucionalização política e processo de democratização. Todavia, de uma maneira melhor, Popper explicita essa problemática: *é tão difícil projetar máquinas que forneçam o produto desejado, como é difícil estruturar organizações que levem aos objetivos visados.*³⁹ Diante de tal fato, Przeworski procura expor o seguinte arrazoado:

*democratização é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada [...] As soluções para o problema da democratização residem nas instituições [...] O que está em questão em qualquer processo de democratização são as garantias, e estas só podem ser institucionais [...] A democracia pode ser o resultado de um compromisso institucional.*⁴⁰

Todavia, o argumento institucional pode levar a um raciocínio circular, sem sentido, isto é, se há instituições políticas, por um lado, pode se esperar, de alguma forma, democracia, de ou-

³⁶ REIS, F. W. *Mercado e utopia*. São Paulo: Edusp, 2000, p. 351.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ POPPER, K. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1974, p. 81.

⁴⁰ PRZEWORSKI, A. *Amas a incerteza e serás democrático*. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, jul, 1984, p. 37, 38 e 41.

tro. Na realidade, deve-se ater ao seguinte problema que está bem aí: a institucionalização de instituições democráticas é ao mesmo tempo causa e conseqüência da democracia. Para Huntington, institucionalização deve ser compreendida como um

*processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade. [...] O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser defendido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos.*⁴¹

Por isso, o processo de democratização é variável dependente desse processo de institucionalização. Desta maneira, em outras palavras, torna-se consistente a relação causal entre processo de institucionalização e processo de desenvolvimento político da democracia. Quanto a essa articulação analítica, Huntington⁴² pondera de forma realista que:

as instituições políticas não são, pois criadas da noite para o dia. O desenvolvimento político, neste particular, é lento, especialmente quando comparado com o ritmo aparentemente muito mais rápido do desenvolvimento econômico (p. 26). [E mais] A capacidade de criar instituições políticas é a capacidade de promover os interesses públicos (p. 36). [E define interesse público como] tudo aquilo que fortalece as instituições governamentais. O interesse público é o interesse das instituições públicas. É algo criado e trazido à luz pela institucionalização das organizações governamentais [...] O interesse público de uma sociedade complexa é um assunto complexo (p. 37). Deste modo, a existência d instituições políticas [...] capazes de darem substancias aos interesses públicos distingue as sociedade politicamente desenvolvidas (p . 40).

Neste sentido, a instabilidade política (grau de desenvolvimento político) pode ser “medida” pelo tamanho do hiato entre as expectativas sociais (interesses públicos) e o atendimento delas

⁴¹ HUNTINGTON, S., op. cit., p. 24.

⁴² Ibidem.

pelas organizações estatais. É assim que se deve observar as questões em torno do par governabilidade e governança, numa “dança” político-institucional. De maneira esclarecedora, no tratamento analítico das questões envolvidas no que se denomina de processo de institucionalização, Reis afirma que

*o problema da oposição entre interesses particulares e interesses que se apresentam agora não apenas como coletivos, mas propriamente como públicos, no sentido de que relacionam com pretensão de universalidade associada à forma de dominação que busca instaurar-se sobre amplas coletividades de base territorial, bem como ao projeto de organização que lhe diz respeito.*⁴³

O que se deduz do conflito entre os interesses públicos e privados, diz respeito, na verdade, à constituição do próprio Estado como uma arena capaz de assistir à luta entre interesses, dos quais ele se diferencia, como já explorado anteriormente. Para que tudo isso não acabe no, sempre potencial, mundo hobbesiano da “guerra de todos contra todos”, a construção institucional se impõe como imperativo necessário ao processo de desenvolvimento político da democracia. Nas palavras de Huntington o que está em jogo, na realidade, é capacidade de *criação de instituições políticas suficientemente adaptáveis, complexas, autônomas e coesas para absorver e ordenar a participação desses novos grupos e promover a mudança social e econômica na sociedade.*⁴⁴ Quando tudo isso não ocorre de maneira satisfatória (desenvolvida), a questão da governabilidade (da sociedade) e da governança (do Estado) passam a viver (experimentar) uma crise pretoriana, ou melhor, segundo Huntington, uma sociedade pretoriana caracteriza-se como a *ausência de instituições políticas efetivas capazes de mediar, refinar e moderar a ação política dos grupos (...), as forças sociais se enfrentam cara a cara; não há instituições políticas nem grupos de líderes políticos legítimos*

⁴³ REIS, F. W., op. cit., p. 14.

⁴⁴ HUNTINGTON, S., op. cit., 276.

*para moderar os conflitos entre os grupos.*⁴⁵ Assim, pode ser equacionada, analiticamente, a relação, por demais complexa, entre governabilidade, governança e construção de instituições democráticas. Em outros termos, Reis sintetiza essa problemática, da seguinte forma:

*se a democracia é precária na falta de democracia social, nada há que permita supor que a democracia social seja facilmente ou automaticamente alcançável 'por si mesma', isto é, na ausência de condições políticas adequadas, as quais dificilmente se poderiam conceber como prescindindo da democracia política.*⁴⁶

Eis as formas de manifestações analíticas sobre a *busca da maximização da eficiência do Estado e os desafios postos pela democracia*: Governança, institucionalização de instituições democráticas ou, de outro lado, ausência de governabilidade: pretorianismo. Em Reis, pode se encontrar uma exemplificação de toda essa discussão, quando do diagnóstico dos *dilemas e perspectivas da democracia no Brasil*.⁴⁷ Para esse cientista político, o Brasil experimenta, desde sempre, uma crise constitucional. Enfim, sem se preocupar com uma determinada hierarquização, a realidade política brasileira apresenta os seguintes problemas de governança e de governabilidade: instabilidade institucional ou fragilidade da aparelhagem institucional e dos procedimentos e regras do jogo político, gerando, assim, as intervenções pretorianas dos atores políticos; existência de um hiato social que determina a presença de um autoritarismo nas relações entre classes; deficiente forma de inserção política dos setores populares no jogo democrático; comportamento eleitoral do tipo populista que contrapõe o popular ao elitista, optando pelo primeiro; existência de partidos políticos que se valem da combinação entre

⁴⁵ HUNTINGTON, S., op. cit., 208.

⁴⁶ REIS, F. W. Consolidação democrática e construção do estado: Notas Introdutórias e uma Tese. In: REIS & O'DONNELL (org.). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice. 1988, p. 13-14.

⁴⁷ Ibidem.

populismo e clientelismo; complexo de sublevação das forças armadas e do empresariado.

Ainda, buscando uma conclusão para esta reflexão, para além dessa manifestação (exemplificação) concreta dos problemas em torno do par governança e governabilidade, quando se tem o Brasil como foco analítico, podem-se citar outros problemas fundamentais relacionados ao desenvolvimento da democracia brasileira: a expansão do Estado em sociedade capitalista, dada a dependência estrutural do capital, favorece os interesses empresariais em detrimento das massas trabalhadoras; grande parte das decisões políticas, no Estado capitalista, é efetuada por agências executivas (burocracias), de forma não transparente e sem a participação da maioria dos cidadãos; dificilmente os grupos menos favorecidos conseguem suficientes recursos políticos e os traduzem em grau substantivo de organização que os introduzam numa forma de se contrapor aos grupos capitalistas; por fim, o recorrente problema constitucional brasileiro, com propensão à regressão autoritária, auxilia, profundamente, no agravamento dos problemas político-institucionais expostos até aqui.