

TRIÂNGULO DE GOVERNO

CARLOS MATUS ROMO



STRATEGIA CONSULTORES LTDA

5 de septiembre de 2006
Autor: FUNDACIÓN ALTADIR

CONTEÚDO

CONTEÚDO	ii
----------------	----

O TRIÂNGULO DE GOVERNO E O JOGO SOCIAL

Quem está no jogo social deve apostar em resultados como em um cassino. Ou se retira do jogo. O cidadão vota por promessas sobre resultados. O governante deve fazer uma aposta tecnopolítica. Há, entretanto, uma grande diferença entre uma aposta tecnopolítica e uma aposta ao acaso. Na aposta ao acaso, não há controle nem influência sobre os resultados. Na aposta tecnopolítica o apostador tampouco controla o resultado, mas influi sobre ele. O que o governo faz pesa nos resultados. Ainda mais, pode pesar de maneira decisiva.

O peso da ação sobre os resultados faz que o efeito da ação pública seja previsível. A palavra previsível significa que o resultado não depende inteiramente de quem atua. Depende também de outros participantes do jogo social e das circunstâncias. Logicamente, a previsão de resultados está relacionada com certas capacidades e propósitos do governo. Baixas capacidades e propósitos muito ambiciosos produzem uma previsão pobre de resultados. Enquanto maior é a capacidade de previsão de resultados, maior é a credibilidade do governo. E, em política, a credibilidade é quase tudo. Em consequência, é importante analisar as variáveis que estão por detrás de uma boa previsão de resultados.

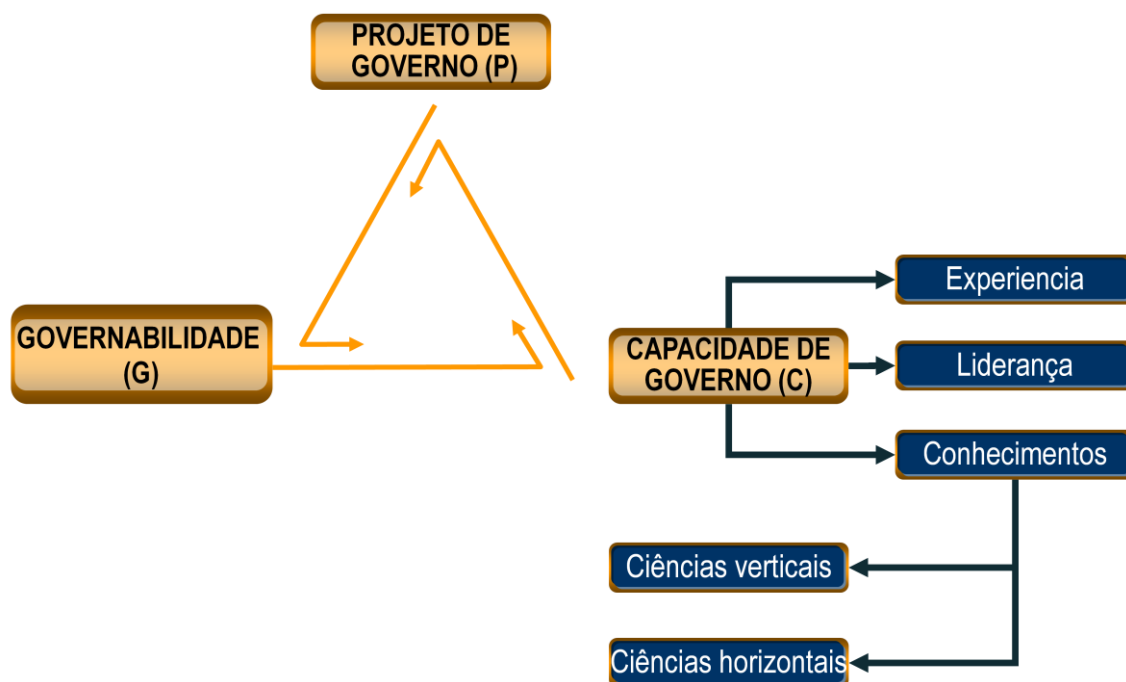
Os resultados de um governo são mais previsíveis na medida em que se cumprem cinco condições:

- 1°. Alta capacidade de governo,
- 2°. Bom desenho organizativo do aparelho público,
- 3°. Projeto de governo compatível com a capacidade pessoal e institucional de governo, quer dizer, com as duas primeiras condições,
- 4°. Contexto situacional coerente com o projeto de governo, e
- 5°. Sorte.

Em todo caso, esta previsão não deve confundir-se com predição de resultados, segundo as concepções determinísticas. Previsão significa delimitação do espaço dos resultados possíveis conforme sejam as circunstâncias que abrigam a ação. Sem capacidade de previsão de resultados, não há governo. O conceito mesmo de governo é inerente à capacidade de antecipar os resultados do projeto comprometido, de chegar à situação esperada e desfrutar dela.

Estas cinco variáveis podem reduzir-se a três, uma vez descartada a sorte e reordenados os outros quatro componentes. A qualidade da organização do aparelho do governo é um aspecto da capacidade institucional de governo, e também contribui a governabilidade. O contexto situacional sintetiza, a sua vez, os principais fatores determinantes da governabilidade.

O TRIÂNGULO DE GOVERNO



Governar, então, exige articular três variáveis:

- O projeto de governo, entendido como a proposta de meios e objetivos que compromete uma mudança para a situação esperada,
- A capacidade de governo, que expressa a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta, e
- A governabilidade do sistema, que sintetiza o grau de dificuldade da proposta e do caminho que deve percorrer-se, verificável pelo grau de aceitação ou rechaço do projeto e a capacidade dos atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes.

Dirigir é assinalar e escolher uma direção. Também é a capacidade de segui-la, não obstante os obstáculos que ofereça. Nessa condução contam três variáveis: a direção ou norte escolhido, a dificuldade do caminho, e a capacidade de condução para driblar as dificuldades previsíveis do percurso. A direção é acertada se a bússola política explora com criatividade vários caminhos novos e aponta com o dedo do plano para onde estão e podem ser criadas possibilidades. A dificuldade do caminho deve calcular-se, sem exagero nem desconto, em um ato de previsão flexível do futuro desconhecido e de seus obstáculos. A capacidade de condução não surge espontaneamente com a eleição do líder, terá que ser criada.

No exercício da liderança pública convergem três elementos: a proposta de objetivos, o grau de dificuldade que apresenta essa proposta e a capacidade para driblar tais dificuldades. Três vértices de um sistema complexo: objetivos, dificuldade

para alcançá-los e capacidade para lutar com essa dificuldade. Com outras palavras, o projeto de governo, a governabilidade e a capacidade de governo.

É o triângulo de governo. Três variáveis fortemente inter-relacionadas mas, ao mesmo tempo, bem diferenciadas.

Estas três variáveis sintetizam um modelo muito simples, mas potente para entender o processo de governo.

O PROJETO DE GOVERNO (P):

É uma proposta de intercâmbio de problemas. O dirigente oferece à cidadania uma empresa de realização e ações que produz benefícios e custos potenciais. Os benefícios eliminam problemas para alguns. Os custos criam problemas para outros. O projeto faz um balanço do valor dos problemas que elimina frente ao valor dos problemas que cria. Um projeto de governo bem desenhado gera, em seu período de vigência, um intercâmbio favorável de problemas para a maioria da população. Precisa objetivos e meios, e seu debate versa sobre o tipo de sociedade, as reformas políticas, o estilo de desenvolvimento, a política econômica, as mudanças no nível e qualidade da vida, etc., que parecem pertinentes ao caso e ao grau de governabilidade do sistema. Se expressa em uma seleção de problemas e em um conjunto de operações para enfrentá-los. Logicamente, o projeto de governo não só é o produto das circunstâncias e interesses do ator que governa, além de sua capacidade de governo. A eficácia do projeto depende do acerto para combinar o mundo dos valores com o aporte das ciências, em um ato de criatividade humana que é próprio da arte da política. Não bastam as ciências. Devem complementar-se com os valores. Não bastam os valores. Devem ser coerentes com as ciências. E a combinação adequada de ambas as esferas se obtém só com imaginação criativa em relação com as circunstâncias, os desafios e os objetivos perseguidos.

A GOVERNABILIDADE DO SISTEMA (G):

É uma relação entre o peso das variáveis que controla e não controla um ator durante sua gestão. trata-se, naturalmente, das variáveis relevantes e pertinentes ao projeto de governo. Também, depende da influência que o ator tem sobre as ditas variáveis, ou seja, do grau e o peso com que compartilha tais controles com outros atores. O peso das variáveis relevantes varia de acordo ao conteúdo do projeto de governo e a capacidade do governante. Quanto mais variáveis decisivas controla um ator, maior é sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema. Quanto menos variáveis de peso controla, menor será sua liberdade de ação, ou seja, sua governabilidade sobre o sistema em relação a esse projeto. A governabilidade é sempre relativa a um ator e um projeto.

Perde-se ou ganha no exercício do governo, conforme sejam a aceitabilidade, a eficácia e o valor das decisões. A perda de governabilidade deteriora a capacidade de tomar decisões. O aumento da governabilidade amplia tais capacidades. Em síntese, a governabilidade expressa o poder de um ator para realizar seu projeto. É relativa a cada ator. Eu, tu e ele temos projetos distintos, controlamos diferentes variáveis, influímos sobre elas com peso desigual e atendemos a demandas ou exigências de grupos sociais com interesses específicos.

O grau de dificuldade de meu projeto é distinto ao do projeto de meu oponente. E para driblar essas dificuldades, cada um tem sua própria capacidade de governo. A primeira relativização aponta a distinguir que um sistema social não é igualmente governável ou ingovernável para os distintos atores, pois cada um deles controla uma porção distinta de variáveis do sistema. A segunda relativização assinala que a governabilidade do sistema depende do conteúdo propositivo do projeto de governo. O sistema é mais governável para objetivos modestos e menos governável para objetivos ambiciosos e significativamente redistributivos. A terceira relativização indica que a governabilidade do sistema é maior se o ator pertinente tiver alta capacidade de governo e é menor se tiver baixa capacidade de governo. A governabilidade expressa a capacidade de resistência que oferece o sistema político-social a um projeto de governo e ao ator desse projeto.

No uso comum do conceito de governabilidade há uma grande falta de rigor. Às vezes a confunde com o sistema que expressa o triângulo de governo em uma situação concreta, e se fala de crise de governabilidade. Outras vezes a confunde com a capacidade de governo. Em ambos os casos, perde-se a especificidade do conceito de capacidade de governo, com o qual se oculta a causa principal da crise do estilo de fazer política na América Latina. É o que Yehezkel Dror ([A Capacidade para Governar], 1995) chamaria a falta de profissionalismo na arte de governar. É o domínio do político improvisado, cujo capital se limita à experiência e a capacidade de liderança. Um curandeiro ou bruxo que, para sobreviver, teme e nega a medicina. Esta falta de rigor na precisão do conceito de governabilidade, que é dominante em alguns círculos intelectuais, impede uma boa análise do potente modelo conceitual que expressa o triângulo de governo. Oculta e confunde o importante espaço que deve ocupar esta nova disciplina transversal que podemos chamar Ciências e Técnicas de Governo. É uma disciplina destinada a potencializar a arte do político.

A CAPACIDADE DE GOVERNO (C):

É uma capacidade de liderança, ponderada pela experiência e os conhecimentos em Ciências e Técnicas de Governo. É uma capacidade de condução ou direção que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que dirige. Apóia-se no acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e sua equipe de governo requeridas para conduzir o processo social, dadas a

governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo. Capacidade de governo é sinônimo de perícia para realizar um projeto. O domínio de teorias, métodos e técnicas potentes de governo e planejamento são uma das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de uma equipe de governo. Quando falamos de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento nos referimos, por conseguinte, a alterar ou melhorar a capacidade de governo.

Na capacidade de governo, seja pessoal, da equipe ou da organização, convergem três elementos: experiência, conhecimentos e liderança. Na experiência se acumula a arte que o conhecimento científico é incapaz de prover. Embora a arte, sem a companhia das ciências, é arte em bruto. Nenhum componente desta tríade vale por si mesmo. O que vale é o produto inseparável suas interações. Os conhecimentos sem experiência e a experiência sem conhecimentos valem pouco, e ambos ficam muito diminuídos diante da carência de liderança. O mesmo ocorre com esta última, se não estar associada aos conhecimentos e a experiência pertinente. A experiência só vale em relação ao capital cognitivo com o qual se acumula, e esse capital cognitivo está imaturo sem a dose de experiência necessária.

CAPACIDADE DE GOVERNO = CONHECIMENTOS EM C&TG*LIDERANÇA /EXPERIÊNCIA

Principais deficiências:

- Pessoal do Líder (falha comum bem variável).
- Equipe de Governo (falha comum bem variável).
- A Organização (falha comum falha desvalorizada).

Sem capacidade de liderança, os conhecimentos e a experiência só podem produzir um bom assessor. Por sua vez, a capacidade de liderança, sem conhecimentos e experiência, produz políticos medíocres; é incapaz de produzir um líder estadista. O político comum é um ator com liderança e experiência, embora com grande debilidade em seu capital cognitivo.

No triângulo de governo se diferenciam variáveis que são distintas e, ao mesmo tempo, mutuamente condicionadas.

A diferenciação reconhece três sistemas de distinta natureza: o sistema normativo e propositivo de ações que conforma o projeto de governo, o sistema político-social que exige a ciência positiva para a análise da governabilidade do sistema, e o sistema de direção e planejamento que, como sistema de gestão, caracteriza a capacidade de governo.

O mútuo condicionamento indica, em troca, algo comum aos três sistemas: a ação humana. O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação, a governabilidade do sistema se refere a possibilidades de ação e a capacidade de governo aponta às capacidades de ação.

A capacidade de governo é a variável central. Entretanto é a menos valorada. É sinônimo de perícia acumulada na pessoa dos dirigentes, em sua equipe e na instituição mesma. No primeiro caso falamos de capacidade pessoal de governo. No segundo de capacidade institucional. Nesta capacidade de governo confluem também a qualidade dos sistemas de trabalho e a estrutura do desenho organizativo. Por conseguinte, elevar a capacidade de governo requer atuar sobre a perícia dos governantes e das instituições, sobre seus sistemas de trabalho - especialmente os sistemas de alta direção - e sobre o desenho organizativo. Neste último nível, o desenho macroinstitucional define tudo. Mas, a cabeça que encabeça este desenho está no gabinete do dirigente. Essa cabeça impõe um teto de qualidade a todos os componentes da capacidade de governo.

Em geral, os líderes políticos têm uma perícia mutilada. São propensos ao imediatismo, a micropolítica, e a um excesso de confiança na arte, com menosprezo dos métodos de governo. A atração da prática política é tão forte, que até os políticos com boa formação acadêmica e bom nível intelectual caem nas mesmas deficiências. São pessoas inteligentes que superaram um processo de seleção muito duro. Alcançam experiência, têm ou desenvolvem capacidade de liderança, mas possuem uma formação intelectual departamentalizada. São advogados, economistas, engenheiros, sociólogos, médicos, e outros profissionais especializados em alguma disciplina vertical. Não sabem de métodos de governo. Não podem aprender, porque não sabem que não sabem. Mas, a prática política ignora esta carência, porque assume que sabem do que não sabem. depois de tudo, é sua especialidade.

Os problemas de governo cruzam horizontalmente todas as especialidades. Não só no sentido temático já tradicional da interdisciplinaridade, pelo qual os problemas de saúde são, ao mesmo tempo, problemas políticos, econômicos, organizativos, jurídicos, etc. Isto é evidente e bem conhecido.

A interdisciplinaridade não é o problema central nem o mais complexo que apresentam os problemas reais. Não basta com equipes interdisciplinares que contribuem com conhecimentos especializados em idiomas particulares incapacitados para a interação que exige a deliberação que precede a tomada de decisões. Um chinês não forma uma equipe interlingüística com um russo se ambos não tiverem uma formação lingüística em comum. Não se trata de uma simples tradução, mas sim de uma interação criativa. Há um cruzamento horizontal, transdepartamental, que exige uma metateoria para compreender o processo de produção social da perspectiva prática do ator comprometido na ação. Toda

decisão exige um suporte de conhecimento especializado vertical. Mas, além disso, requer do suporte transversal das ciências e técnicas de governo.