



Democracia

Governança, Liderança e Democracia

O título da conferência deste ano e da mesa redonda de hoje é “Governança, Liderança e Democracia,” que é também o nome do novo Programa de Mestrado lançado o ano passado pelo Instituto de Estudo Políticos.

Na minha opinião, para se começar a pensar num tópico, é quase sempre boa ideia indagar sobre as palavras-chave utilizadas para se discutir esse tópico. Claro que o termo *democracia* é altamente contestado, e muito se tem escrito, tanto no *Journal of Democracy* como em outras publicações, numa tentativa de o descrever. Mais tarde terei algo a dizer sobre isto, mas nos meus comentários de hoje tenciono concentrar-me num dos outros termos do nosso título tripartido – nomeadamente, governança – e depois explorar a sua relação com a democracia.

Em primeiro lugar, gostaria de, sumariamente, olhar para a história da palavra *governança*. A utilização deste termo cresceu exponencialmente nestes últimos anos, destronando frequentemente a sua parente, a palavra *governo*. De acordo com os etimologistas, ambas as palavras derivam do verbo grego *kubernan*, que significa navegar um navio – há uma fonte que afirma que o significado tem a



POR
**Marc
Plattner**

*Co-editor, Journal of Democracy;
Vice-President for Research and Studies,
National Endowment for Democracy*

sua origem na metáfora de Platão na *Re-pública*, assemelhando o governo de uma *polis* à navegação de um navio. Daqui derivou o verbo latino *gubernare*, que por sua vez deu origem ao francês *gouverner*. Do francês passou para outras línguas, incluindo o inglês e o português, em conjunto com os nomes gémeos *governança* e *governo*. Não é fácil encontrar, ao longo dos séculos, uma diferenciação consistente no significado destes dois nomes; o termo *governo* tornou-se, de longe, o mais comum, ao passo que *governança* é utilizado muito menos vezes. Parece ser consensual, no entanto, que esta situação começou a mudar ao longo dos anos 90

do século XX, quando a palavra *governança* adquiriu um novo significado e uma nova oportunidade de vida. Apesar de ter existido um desenvolvimento comparável noutras línguas europeias, também é consenso geral que o seu renascimento começou com a nova utilização em inglês. Um marco importante na reemergência do termo foi a publicação, em 1992, de um relatório de grande influência do Banco Mundial intitulado “Governança e Desenvolvimento.” Este relatório define a governança como “a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais para o desenvolvimento,” e acrescenta, “Boa governança, para o Banco Mundial, é sinónimo de sólida gestão de desenvolvimento.” Mas qual a razão de se utilizar a palavra “governança” em vez de “governo”? Podemos encontrar uma pista nas páginas iniciais do relatório, que afirma, “O mandato do Banco Mundial, tal como estipulado nos seus Estatutos...é promover um desenvolvimento económico e social sustentável. A sua preocupação com a governança deve ser conduzida por esse mandato.” O relatório menciona ainda a opinião do





Director-Geral do Banco Mundial, que afirma que a organização “não pode ser influenciada nas suas decisões por factores políticos que não tenham um efeito económico preponderante.” Resumindo, apesar de o Banco reconhecer que a corrupção e outras fraquezas da política e do desempenho do governo tenham um efeito pernicioso no desenvolvimento, a sua Carta restringe a sua capacidade de se envolver em questões políticas. Neste contexto, a utilização da palavra governação em vez de governo parece ter a intenção de parecer “administrativa”, minimizando assim a impressão de que o Banco pretende ingerir-se na política dos países a que presta assistência. Existem outras razões que explicam porque é que o termo governação possa ter uma carga política menor do que governo. O termo governo, afinal de contas, também é utilizado para designar o corpo político de um estado – o governo. Em contrapartida, é cada vez mais comum falar-se de governação em contextos menos políticos – por exemplo, a governação das empresas – que não se aplicam ao domínio da legislação promulgada pelo estado. Baseando-se nesta diferença, vários autores procuraram definir um conceito de governação que o distingua de governo. Um desses autores (Andra I. Milcu) definiu-o deste modo: “A governação é uma forma de gerir o poder e a política, enquanto o governo é um instrumento para o fazer. A governação é vista como uma alternativa ao convencio-

nal controlo, de cima para baixo, exercido pelo governo.” Outro autor (Ledivina V. Carino) diz o seguinte: “O estado é o manejador do poder, o principal actor no governo. Na governação, toda a sociedade [está] envolvida na gestão dos assuntos públicos.” De acordo com este ponto de vista, o estado ou governo exerce um papel importante na governação, mas “funciona praticamente nos bastidores, criando um ambiente que permite e facilita a possibilidade de o mercado e a sociedade civil fazerem as suas próprias contribuições criativas e decisivas.” Ainda outro autor (Rose N. Osinde) faz a distinção entre “governação do governo” e governação privada: “A diferença reside no facto de a governação privada ser voluntária, ao passo que a governação baseada no estado é imposta coercivamente às pessoas, dentro de uma determinada jurisdição.” Finalmente, um quarto autor (Elizabeth Meehan) afirma que “a governação advém de uma falta de capacidade por parte dos governos, actuando isoladamente, de procederem a modificações desejadas. Em vez disso, o poder público manifesta-se através de fronteiras cada vez mais difusas entre as diferentes camadas de governo, o público e o privado, e entre o estado e a sociedade civil.”

No entanto, nem todas as pessoas aceitaram este significado distintivo de governação. À medida que o termo se tornou mais corrente, passou também a ser utilizado por alguns autores como sinónimo de

governo. Em 2004, Francis Fukuyama publicou um pequeno volume intitulado *State Building: Governance and World Order in the 21st Century (A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial no Século XXI)*, no qual amplamente equipara a melhoria da governação à melhoria da capacidade dos estados. No início do corrente ano Fukuyama publicou um ensaio muito debatido intitulado “What is Governance?” (“O que é a Governação?”) Aqui, mais uma vez, o autor define o termo de uma forma que é amplamente permutável com governo. Ele focaliza-se precisamente no estado que, lamenta, tem sido muito negligenciado pelos actuais cientistas políticos, na sua preocupação com a democracia e com as instituições destinadas a providenciar controlos sobre o poder político, tal como a responsabilidade democrática e o Estado de Direito. Fukuyama apela a uma nova atenção à “instituição que acumula e utiliza poder, o estado.” Com este objectivo em mente, o autor limita a sua concentração no estado ao “funcionamento do poder executivo e das suas burocracias.” Como Fukuyama torna bem claro, este ensaio foi impulsionado pelo desejo de encontrar melhores indicadores empíricos de boa governação (que ele também denomina “governo de grande qualidade”), e acaba a sugerir que a capacidade burocrática e a autonomia são os factores-chave que devem ser analisados e medidos.

O ensaio de Fukuyama foi buscar respostas a uma grande variedade de académicos, muitos dos quais o acusaram de utilizar um conceito de governação estreito, centralizado no estado e antiquado. Na sua resposta a estas críticas, o autor reconhece que o título do seu ensaio pode ter sido enganador, uma vez que ele não pretendia oferecer uma análise ampla da forma como o termo governação é utilizado hoje em dia. Em vez disso, concentrou-se deliberadamente no “desempenho dos estados,” pois, apesar do crescente envolvimento dos intervenientes não-governamentais, “os estados que funcionam bem” continuam a ser essenciais para o fornecimento de bens públicos essenciais. Além disso, sublinha, procurou excluir das suas medidas factores relacionados com a democracia precisamente para que os regimes democráticos e autoritários pudessem ser comparados em termos de “a capacidade do estado de fornecer serviços e de gerir políticas.” (Em contrapartida, os indicadores de governação a nível mundial do Banco Mundial, por



A maioria das democracias desenvolvidas tem também governos relativamente eficazes. E a maioria dos regimes autoritários tem governos com um fraco desempenho em termos de eficácia. Mas também há excepções significativas a este padrão



exemplo, incluem “voz e responsabilidade” e “Estado de Direito” entre as suas seis dimensões de governação, dando claramente preferência aos governos democráticos em detrimento dos autoritários, em matéria de boa governação.)

Este muito breve sumário sobre a controérsia do significado de governação aponta para duas questões-chave subjacentes a este debate: a primeira é a relação entre o estado e as outras entidades que podem afirmar que estão envolvidas no governo no sentido mais lato. A segunda é a relação entre o tipo de governo existente num distrito (ou seja, o regime) e a qualidade da sua governação. Apesar de me focalizar principalmente na segunda questão, deixem-me que comece por falar resumidamente sobre a primeira – o papel do estado.

A tendência para minimizar a importância da dimensão política que tem alimentado o uso generalizado do termo governação está em consonância com muitas das outras análises da era alegadamente pós-vestefaliana em que se diz que o mundo entrou. De acordo com este entendimento, a primazia do estado na Europa moderna foi uma anomalia histórica. A época feudal da Europa foi mais normal, apresentando um regime sob a tutela de vários tipos de entidades, políticas ou religiosas, que por vezes se sobrepunham, ou várias formas de regime imperial que historicamente dominaram a maior parte do mundo, em que os apegos locais ou religiosos eram muito mais importantes para as pessoas do que as suas ligações à ordem política da qual eram súbditos. Hoje em dia, diz-se, entrámos numa nova era pós-moderna, e o estado territorial está a perder a sua preeminência devido a uma variedade de desenvolvimentos: o aumento de empresas transnacionais, de instituições de governação global, e de uma sociedade civil global; o aparecimento de entidades pós-nacionais como a União Europeia; e o aumento das tecnologias de comunicação que facilmente transcendem as fronteiras internacionais. Assim os governos dos estados têm sido reduzidos a actores relativamente fracos, mesmo não sendo ainda inconsequentes, no palco internacional.

Enquanto alguns elementos desta análise merecem algum mérito, acredito que a sua conclusão está fundamentalmente errada. Os rumores sobre a extinção do estado têm sido grandemente exagerados.

A sua presença é visível em quase todo o lado, à excepção de alguns territórios não governados (como a Somália), normalmente designados por estados falhados – e estes são lugares de miséria humana, não de florescimento humano. Há uma grande margem para o debate acerca da quantidade de poder que o estado deveria transferir para unidades de menor dimensão no do seu seio e quanto é que deveria transferir para entidades regionais ou internacionais de maior dimensão. No entanto, mesmo que o estado aceite limitar ou partilhar o seu poder sob variadas formas, o acordo para o fazer deve partir do governo nacional. Mesmo que o governo nacional não seja o único decisor significativo, é a entidade com a responsabilidade última de decidir onde é que o poder de decisão sobre uma determinada questão deve residir. É por isso que as organizações internacionais são compostas por estados, representados pelos seus governos. E é por isso que o sector privado e a sociedade civil podem florescer apenas se o estado lhes garantir liberdade e protecção. Como argumenta Fukuyama, os actores não-governamentais que possam ter um papel na governação não poderão alcançar muito na ausência de estados eficazes.

Por isso penso que é totalmente apropriado, para o estudo da governação, focarmo-nos principalmente no estado e no seu governo. Disseram-me que hoje em dia – pelo menos nos Estados Unidos – os cursos de liderança são administrados sobretudo em escolas de gestão, e mesmo quando são administrados noutras instituições dão relevância ao tipo de técnicas e abordagens de gestão que são eficazes no mundo dos negócios. Seria de lamentar se os estudos de governação seguissem também nessa direcção. Felizmente, aqui na Universidade Católica Portuguesa o programa de mestrado em governação, liderança e democracia está completamente inserido no Instituto de Estudos Políticos, daí haver motivos para nos sentirmos confiantes de que a dimensão política desta matéria não será negligenciada.

Permitam-me agora que aborde a questão da relação entre democracia – um regime político específico – e boa governação. Claro que esta questão é dificultada pela incerteza do significado de boa governação, mas comecemos por tomá-la na acepção de Fukuyama – nomeadamente, “a capacidade do estado de fornecer serviços e de gerir políticas.” Um olhar rápido

sobre a classificação dos países no ranking da democracia, por um lado, e por outro, da eficácia do governo, mostra-nos uma sobreposição considerável. A maioria das democracias desenvolvidas tem também governos relativamente eficazes. E a maioria dos regimes autoritários tem governos com um fraco desempenho em termos de eficácia. Mas também há excepções significativas a este padrão. Alguns regimes autoritários têm uma pontuação elevada em termos de eficácia do governo, e algumas democracias de longa data têm uma fraca pontuação. No seu livro *The Quality of Government (A Qualidade do Governo)*, o académico sueco Bo Rothstein apresenta uma comparação alargada entre Singapura, que é autoritária, e Jamaica, um país democrático, ambos antigas colónias britânicas que eram igualmente pobres quando se tornaram independentes na década de 60 do século XX. No entanto, apesar de a Jamaica ter sido governada democraticamente e Singapura autocraticamente, esta última tornou-se rica e tem uma pontuação muito elevada em muitas medidas de boa governação, enquanto a Jamaica se mantém pobre e tem uma pontuação muito mais baixa em termos de governação.

O contraste dramático entre estes dois países é sem dúvida enganador em termos de uma correlação geral entre democracia e boa governação, mas prova que as duas nem sempre funcionam em conjunto. Resumindo, é certamente possível que muitos aspectos de boa governação estejam presentes na ausência de democracia. Se pensarmos o pouco acerca disso, não nos surpreenderia. Antes da época moderna, a democracia era uma forma rara de regime, presente em apenas alguns pequenos estados-cidades, mas as pessoas entendiam certamente a diferença entre um bom e um mau governo, independentemente do regime em que viviam.

A distinção entre bons e maus governantes é conhecida em todas as civilizações, mesmo aquelas que eram governadas por monarcas absolutos e estavam muito longe de ter alguma noção de participação popular no governo. Não existe nada de particularmente democrático na afirmação de que os governantes devem promover o bem do seu povo. Um bom governo que assegure ao país segurança e prosperidade é valorizado e desejado pelas pessoas em todo o mundo.

Uma ilustração surpreendente do que foi dito, pertencente à era pré-moderna,

são os maravilhosos frescos que se encontram no Palazzo Pubblico em Siena, conhecidos como “A Alegoria do Bom e do Mau Governo”, pintados da década de 1330 por Ambrogio Lorenzetti. Estes frescos decoravam as paredes da sala onde os nove magistrados-chefe da república aristocrata de Siena se encontravam, e o seu objectivo era ser uma chamada de atenção para que eles tivessem consciência da importância da sua tarefa. Os frescos incluem uma representação dos efeitos de um bom governo e uma outra dos efeitos de um mau governo. A primeira retrata uma cidade que é pacífica, animada e próspera e uma região rural em que as pessoas cultivam o solo e viajam livremente. Na parede oposta, o mau governo mostra como resultado uma cidade cheia de escombros, com casas degradadas e ladrões a vaguear pelas ruas, e uma zona rural onde as casas estão a arder e o solo é árido.

Ninguém quer viver sob um mau governo. Então, mesmo que demos um grande valor à democracia por si só, não podemos ser indiferentes à questão de ela nos proporcionar ou não uma boa governação. É muito provável que principalmente os cidadãos das novas democracias não apoiem a democracia por muito tempo se esta não for capaz de lhes trazer um progresso que os conduza a uma maior segurança e prosperidade. É por isso que muitos dos que estão envolvidos na promoção da democracia por todo o mundo começaram a sublinhar a importância de “democracia que cumpre.”

É óbvio que esta deve ser também uma preocupação dos políticos democráticos, que tipicamente tentam persuadir os eleitores que eles e o seu partido oferecerão uma governação melhor do que os seus rivais. Além do mais, as modernas democracias liberais são sociedades dinâmicas e abertas cujos cidadãos se habituaram a esperar não apenas um nível moderado de democracia, mas um progresso económico contínuo. Cada geração espera viver melhor do que os seus pais. Se os governos democráticos não podem proporcionar crescimento económico, não ficarão no poder durante muito tempo. Isso não quer dizer, no entanto, que a boa governação é tudo o que esperamos de um regime político. Se assim fosse, então Alexander Pope teria a última palavra no famoso dístico do seu “Essay on Man” (Ensaio sobre o Homem):

Para formas de governo deixem que os



As modernas democracias liberais são sociedades dinâmicas e abertas cujos cidadãos se habituaram a esperar não apenas um nível moderado de democracia, mas um progresso económico contínuo

loucos contestem; O que for mais bem administrado será o mais alto bem.

Mas penso que muito poucos estariam realmente dispostos a aceitar esta máxima. Em primeiro lugar, não é assim tão fácil determinar o que é que constitui boa governação ou mesmo boa administração. Um exemplo notável disto é o caso da China, que por vezes parece ser o “elefante na sala” que passa despercebido em debates sobre a relação entre democracia e desenvolvimento económico. Apesar do seu sistema político autoritário, nas últimas três décadas a China fez enormes progressos no desenvolvimento da sua economia e no aumento do nível de vida e da assistência social ao seu povo – um feito extraordinário num país com 1200 milhões de habitantes. Isto tornou o “modelo chinês” apelativo para muitos países em desenvolvimento. No entanto a China não tem uma boa cotação de acordo com os indicadores de governação do Banco Mundial, mesmo em questões como “Eficácia do Governo” que não incluem elementos de um governo democrático. Assim, em certos aspectos, as realizações da China em termos de boa governação parecem estar extremamente subestimadas. No entanto, noutros aspectos, desde problemas ambientais graves até à corrupção generalizada, a China parece estar muito longe de ser um modelo de boa governação, independentemente da sua falta de democracia.

Bo Rothstein (que nem menciona a China no seu livro) sugere que a democracia é uma característica do “lado da en-

trada” do sistema político, que ele identifica com a qualidade das eleições ou da representação política. Um bom governo, entretanto, é um produto do seu “lado da saída.” Do lado da saída, argumenta, é o sucesso que é o mais importante para os cidadãos e mais responsável por assegurar legitimidade política. Se a democracia for vista apenas em termos de eleições, esta distinção faz sentido. Mas, como argumentei em conferências anteriores aqui no Estoril, a democracia, tal como utilizamos a palavra hoje em dia, não significa apenas tomar decisões através do voto por maioria qualificada mas também a protecção de direitos individuais e das minorias. Isto constitui o lado liberal da democracia liberal e não é de forma nenhuma limitada ao lado da entrada da vida política. É o que faz com que os cidadãos se sintam confiantes de que os seus direitos e a sua propriedade não serão infringidos, nem pelos outros cidadãos nem pelo seu governo. Conferem-lhes aquilo que Montesquieu define como liberdade política: “a tranquilidade de espírito resultante da opinião que cada pessoa tem da sua própria segurança” (*Esprit des Lois*, XI,vi). A mim parece-me que o objectivo de um bom governo será proporcionar esta combinação de liberdade e segurança. E neste sentido, é difícil perceber como é que se pode alcançar um bom governo sem a protecção que a democracia liberal proporciona.

Espero que os meus comentários tenham esclarecido um pouco o significado de governação e a sua relação com a democracia. No entanto, o que eles provavelmente mostraram, acima de tudo, foi o facto de ser difícil definir estes termos, mas também que os conceitos que eles tentam expressar são muito complicados. Não podemos pensar seriamente em governação sem tentar esclarecer o que é que queremos dizer por *boa* governação. E não podemos estabelecer o que é uma boa governação sem nos perguntarmos quais são os objectivos da vida política. Resumindo, a reflexão séria sobre boa governação rapidamente nos leva para o terreno da filosofia política. Isto pode ser um desvio indesejado para aqueles que se dedicam ao objectivo prático de tentar melhorar o funcionamento do governo. Mas para aqueles que seguem estudos de pós-graduação em governação, liderança e democracia, este é um caminho que vale a pena seguir, e espero que seja explorado por estudantes no Instituto de Ciências Políticas. ■