

Governança e Governação

União Europeia, Liderança e Democracia

A conferência do Estoril Political Forum 2013 – “Governança, Liderança e Democracia” – serviu de inspiração a Marc Plattner para apresentar um texto¹ capaz de elucidar o sentido e origem das palavras do título tripartido: que foi também o da Mesa-Redonda em que participou e é nome do novo Programa de Mestrado do IEP.

Com este artigo pretendemos aproveitar os contributos do distinto co-editor do “Journal of Democracy”, mas dando uma outra arrumação à estrutura teórica e conceptual proposta.

GOVERNO E/OU GOVERNANCE?

Como Marc Plattner, iremos concentrar a nossa atenção no termo “*governance*” (governação/governança), que, como diz, cresceu tanto que está em vias de destronar a palavra “governo”. Para tal, sumaria a história das duas palavras derivadas do verbo grego *kubernan*, que significa dirigir uma embarcação. Apelando a uma metáfora de Platão, na *República*, para aproximar o (bom) governo da polis do leme da (boa) navegação.

Do termo grego teria derivado o verbo latino *gubernare*, dando origem ao francês *gouverner*. Donde terá passado para outras línguas, incluindo o inglês e o português. Um desenvolvimento que ocor-



POR
José Manuel Moreira

Professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

reu sem uma clara diferenciação entre esses dois nomes gémeos – *governance* e governo –, ainda que o primeiro fosse usado muito menos vezes. Situação que, segundo Plattner, mudou nos anos 90 do séc. XX, quando a palavra “*governance*” adquiriu um novo significado e uma nova vida, em especial com a sua utilização em inglês. O marco mais importante para a sua reemergência terá sido a publicação, em 1992, de um influente relatório do Banco Mundial intitulado “*Governance and Development*”: onde se define *governance* como “a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais para o desenvolvimento.”

Plattner passa depois à distinção entre *governance* e *good governance*, mas o seu ponto está mais na necessidade de justificar o uso de *governance* em vez de *governo*, encontrando a pista nas páginas iniciais do Relatório quando se afirma: “O mandato do Banco Mundial, tal como estipulado nos Estatutos... é promover um desenvolvimento económico e social sustentável. A sua preocupação com a *governance* deve ser conduzida por esse mandato.”

Acresce que o Relatório acolhe a opinião do Director-Geral do Banco Mundial sobre a organização: “não pode ser influenciada nas suas decisões por factores políticos que não tenham um efeito económico preponderante.” O que leva Plattner a concluir que, “pese o Banco reconhecer que a corrupção e outras fraquezas da política governamental e seu desempenho terem um efeito pernicioso no desenvolvimento, a Carta [do BM] limita a sua capacidade de se envolver em questões políticas. Neste contexto, a utilização da palavra *governance*, em vez de *governo*, tem intenção de parecer gestonária ou “managerial”, minimizando assim a impressão de que o Banco pretende ingerir-se na política dos países a que presta assistência.

A partir desta visão “managerial” de *governance*, Plattner encontra outras razões para explicar por que *governance* pode ter uma carga política menor do que *governo*: “O termo *governo*, afinal de contas, também é utilizado para designar o corpo dirigente de um Estado – o *governo*. Acrescentando logo que, por outro lado, “é cada vez mais comum falar-se de *governance* em contextos menos políticos – por exemplo, a *governance* das empresas – que não se aplicam ao domínio da legislação promulgada pelo Estado.” Passando depois à explicitação da definição de *governance*, como conceito distinto de *governo*, em quatro autores:

“A *governance* é uma forma de gestão do poder e da política, enquanto o *governo* é um instrumento para o fazer. A *governance* é vista como uma alternativa ao convencional controlo, de cima para baixo, exercido pelo *governo*.”

(Andra I. Milcu)

“O Estado é manejador do poder, o principal actor no *governo*. Na *governance*, toda a sociedade [está] envolvida na

gestão dos assuntos públicos”. O que significa dizer que o Estado ou governo, embora exercendo um papel importante na governance, funciona quase nos bastidores, criando um ambiente que permite e facilita a possibilidade de o mercado e a sociedade civil fazerem as suas contribuições criativas e decisivas.”

(Ledivina V. Carino)

Segue-se a definição de Rose N. Osinde, centrada na distinção entre “governance do governo” e “governance privada”: “A diferença reside no facto de a *governance* privada ser voluntária ao passo que a *governance* baseada no Estado é imposta coercivamente à população, dentro de uma determinada jurisdição.” Finalmente, Elizabeth Meehan:

“A governance advém de uma falta de capacidade por parte dos governos, actuando isoladamente, de procederem a modificações desejadas. Em vez disso, o poder político manifesta-se através de fronteiras cada vez mais difusas entre as diferentes camadas de governo, o público e o privado, e entre Estado e sociedade civil.”²

Uma diversidade de definições que Plattner usa, não para manifestar uma preferência, mas para reconhecer não haver nenhuma com ampla aceitação. E para, aparentemente, dar acolhimento à tendência para considerar o conceito de *governance* – à medida que o seu uso se foi tornando corrente – como sinónimo de governo. Citando em seu favor um livro de 2004 de Francis Fukuyama *State Building: Governance and World Order the 21st Century* onde se dá uma quase identificação entre governo e *governance*.³

GOVERNAÇÃO E/OU GOVERNANÇA?

Chegados aqui, julgamos ser de admitir que o esforço de distinção de Plattner entre os dois termos – *governance* e governo – se ressentia de um limite linguístico do inglês que lhe dificulta a boa arbitragem entre as múltiplas definições para um mesmo termo. Dificuldade que a existência, em português, de uma dupla designação – governação e governança – pode ajudar a resolver.⁴

Uma dupla designação que, felizmen-

te, se dá também no castelhano. Como bem salienta Aguilar Vilanueva: *governanza* parece derivar do uso acríptico e literal do termo inglês *governance*, que carece do termo *governatión*. No Dicionário de língua espanhola, da Real Academia (222ª edição) diz-se que *governanza* é uma expressão antiga que significa “a acção ou efeito de governar ou governar-se”, que naturalmente se pode aplicar a uma pessoa, a uma organização ou à sociedade no seu todo.

Acrescentando que, a partir de 2001, de maneira surpreendente, mas correcta, o dicionário da Academia resume o debate teórico dos últimos anos e define *governanza* (governança) como “arte ou maneira de governar que se propõe como objectivo atingir um desenvolvimento económico, social e institucional duradouro, promovendo um sã equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado da economia.”⁵

Estranha-se, por isso, que Aguilar Vilanueva diga que irá utilizar *governación* e *governança* como sinónimos, entendidos como processo de direcção da sociedade: “Às vezes escreverei *governación/governança* e empregarei com maior frequência *governança* para delimitar um novo conteúdo conceptual do entendimento tradicional da governação como acção exclusiva do governo e que se executa além disso através de instrumento de mando e controlo.”⁶

Por outro lado, é verdade que, mesmo entre nós (“Dicionário da Academia de Ciências de Lisboa”), a palavra governo se continua a usar como sinónima de *governación* e de *governança*. Desatendendo a uma nova realidade, de que o próprio Aguilar Vilanueva nos dá conta ao dizer que as relações entre o governo e a sociedade têm vindo a ser alteradas por via da democratização e da globalização. Obrigando ao questionar do papel directivo do governo no seu relacionamento com a sociedade civil e com os mecanismos de mercado. Assim sendo, não seria de aproveitar a distinção entre *governación* e *governança* para espelhar tão contrastantes formas de relacionamento?

GOVERNO E SUA RELAÇÃO COM SOCIEDADE E MERCADO

Foi para dar conta da evolução do papel do Governo em relação à economia de

mercado e à sociedade civil que propusemos um quadro teórico com três visões-modelo desse relacionamento: a mais tradicional, a da nova gestão pública ou managerial e a da governação pública.⁷ Três “lógicas” que deverão ser entendidas como modelos interpretativos e não como fases sucessivas, como parece acontecer com Aguilar Vilanueva, quando, pese a preferência por *governança*, diz querer manter o conceito de *governación* para denotar o processo de direcção ou governo da sociedade. Termo que considera repleto de significação, directiva, política e administrativa, ainda que dizendo que se deve tomar distância e reverter o sentido de arbitrariedade e repressão que a *governación* (por obra e graça de secretarias e ministérios de governação) adquiriu em vários países da América Latina no séc. XX particularmente nos anos da Guerra Fria. Além de que a conservação do termo *governación* evitaria introduzir acriticamente o termo *governança*.⁸

Isto ao mesmo tempo que reconhece, de forma aparentemente contraditória, que o neologismo *governança* – *governanza* – tem antecedentes conceptuais no século XVII e XVIII na língua espanhola, inglesa e francesa. E que o significado actual do termo é em grande medida produto da inteligência internacional, na sua expressão franca do inglês, depois utilizada e desenvolvida por teóricos da administração e especialistas em políticas públicas e politólogos anglo-americanos, no ambiente “liberal” dominante de resposta à crise do Estado social e do Estado socialista. Ligando esta alteração de significado do termo ao seu aparecimento num relatório do Banco Mundial de Novembro, de 1989: *A África subsariana: da crise ao desenvolvimento sustentável. Uma perspectiva de longo prazo*.⁹

Texto onde se dizia que a incapacidade de governar e de administrar do governo constituía a origem do fracassado desenvolvimento da África negra, pelo que se requeria menos e melhor governo, e que “um melhor governo/melhor *governance* implica uma reforma política” que deve incluir a afirmação do império da lei, a luta contra a corrupção, a prestação de contas e a transparência nas transações. De modo a construir ou assegurar a capacidade dos governos para gerir os recursos económicos e sociais através de um desenho correcto e uma implementação

efectiva das políticas económicas e do desenvolvimento social.

Estudo sobre África que motivou outro, mais ambicioso e fundamentado. O tal relatório de que Plattner nos deu conta: *Governance and Development* (1992). Entretanto o termo – *governance* – logo, em 1993, foi reutilizado pela Agência para o Desenvolvimento dos Países do Ultramar, do governo britânico, passando a *good governance*. Tornando-se popular em outros âmbitos das “Nações Unidas” – de Comissões a Programas para o Desenvolvimento. O que fez com que o significado de *governance*, que, aliás, teve as primeiras definições no sector privado¹⁰, se tornasse quase sinónimo de “boa

fins, ainda que de forma mais duradoura e equilibrada. Não dando conta de que esta “alternativa ao convencional controlo de cima para baixo” pode assumir duas vias de relacionamento do governo com a sociedade civil e os mecanismos de mercado. Uma, mais “managerial” ou instrumental, virada para o cumprimento de objectivos ou fins concretos, ainda que de modo mais participado, afastando-se assim da forma autoritária de “mando e controlo”. E outra, mais cívico-política, centrada na lisura dos meios, no primado de valores abstractos. Denominando a primeira ainda de “governança”, e a segunda de “governação”. Na primeira, a autoridade continuaria a basear-se, embora de forma mais branda e democrática, em “or-

em que se visa, não a intervenção ou direcção da sociedade, mas tão só a promoção, protecção e defesa de um ambiente propício a uma vida económica verdadeiramente livre que favoreça a iniciativa e criatividade humana num clima de coordenação frutuosa ou, como diria Adam Smith, harmoniosa.

Um contraste que, numa linguagem cara a Hayek e Oakeshott, tem analogia com a ideia de que os Estados europeus podem ser compreendidos em função de dois métodos contraditórios de associação, legados da Idade Média: a *associação empresarial* e a *associação civil*. Na primeira, as pessoas visam a prossecução de um mesmo fim ou propósito. Já na associação civil, não compartilham um objectivo concreto ou uma tarefa substantiva, apenas um sistema de leis e sua jurisdição. Em ambas, as pessoas estão sujeitas a normas, mas na primeira são instrumentos para a prossecução de um objectivo comum. Enquanto na pura forma de associação civil as normas são *condições*, não *ordens* instrumentais.¹¹

Uma distinção que, ao contrário de Aguilar Vilanueva, nos permite ligar a “governança” tanto às formas autoritárias como às “manageriais” de relacionamento do governo com a sociedade civil e os mecanismos de mercado. E a *associação civil* à governação – ou boa governança – capaz de garantir, numa sociedade bem organizada, que o governo, em vez de instrumentalizar os indivíduos, esteja ao seu serviço: no sentido de encarregar da boa ordem das instituições que permite que as pessoas persigam os ideais que elas próprias escolhem.

Distinção que respeita o sentido que se atribui ao sufixo “ança”, de governança, como designativo de *resultado* de acção, mais que a própria acção em si mesma. Ficando o termo governação, com o sufixo “ação”, a designar a lisura do próprio processo ou modo de “reger”, mais que o “gerir”, o poder e a política na sua relação com a sociedade civil.

Acresce que, entre nós, “governança” tem até um sentido negativo, que remete para formas abusivas ou instrumentais de uso do poder por parte do corpo político dirigente. Um significado presente em vários e notáveis autores. Como acontece em Herculano: “Mandaram-no lá para um convento de cima. Cousas de *governança* conforme ouvi rugir (Monge, p. 286). Ou mesmo Du-



Acresce que, entre nós, “governança” tem até um sentido negativo, que remete para formas abusivas ou instrumentais de uso do poder por parte do corpo político dirigente

governança/governação”, assumindo carácter prescritivo. Justificando resistências ideológicas, pela importação do conceito do privado para o sector público, e até acusações de tautologia, dado que a “governance” não sendo boa, no sentido de razoavelmente idónea e eficaz para os projectos sociais, seria ingovernança ou ingovernança.

GOVERNANÇA E GOVERNAÇÃO: DOIS MODOS DE GOVERNANCE

Importa, agora, fazer um ponto de ordem para manter a distinção entre governo e *governance*. Chamando à liça Andra I. Milcu e seu entendimento de *governance* “como uma forma de gestão do poder e da política, enquanto o governo seria um instrumento para o fazer.” Considerando a *governance* “como uma alternativa ao convencional controlo, de cima para baixo, exercido pelo governo.”

Alternativa que para Aguilar Vilanueva, como vimos, se reduz a novos modos, mais partilhados, de atingir os mesmos

dens” ou directrizes a cumprir, ainda que atendendo aos interesses dos cidadãos e fazendo uso de mecanismos de mercado. Enquanto na segunda a autoridade assentaria no primado do Direito, não da legislação. Ou seja, no respeito pelas regras de jogo, sem condescendência por quaisquer formas de hedonismo político, e por isso, sem propensão à corrupção da sociedade civil por parte do Estado.

Distinção idêntica à de Hayek entre “nomocracia”, que se apoia em normas gerais (*nomoi*), e “teleocracia”, organização dirigida a objectivos particulares (*taxis*). O que nos conduz a duas concepções de “interesse público”: uma, em que o público se ajusta ao comum, implicando respeito pela diversidade de entendimentos do “público”. Daí a liberdade de escolha nos vários âmbitos do humano. Outra, entendida como somatório utilitarista de interesses particulares, ainda que avaliado por legislação votada por maiorias democráticas. De que resultam dois papéis do Governo. Um em que se obriga a objectivos, por exemplo, o pleno emprego ou desenvolvimento económico. E outro

arte Barbosa – “Aqui tem el-rei nosso senhor uma fortaleza, com que estão os ditos mouros debaixo de seu mandado e governança...” (Livro, 22, ed. de 1946).¹²

ESTADO E GOVERNO. GOVERNANÇA E GOVERNAÇÃO

É verdade que tanto Plattner como Aguilar Vilanueva aceitariam que o conceito de *governance* – relacionado com o poder governamental nas áreas do crescimento económico e do desenvolvimento social – perdeu a sua habitual preponderância. Em parte porque, ao operar em união com outros poderes privados e sociais, que revelam capacidade de autogoverno, acabou desafiado por soluções inovadoras que questionam a primazia dos poderes público-estatais.

O que leva Aguilar Vilanueva¹³ a considerar o conceito de *governance* como inseparável de dois movimentos opostos. De diminuição da confiança social na capacidade da directiva dos governos, pelo menos no terreno socioeconómico da prosperidade e bem-estar. E de (re)nascimento da confiança da sociedade nas suas próprias capacidades, com a tomada de consciência da sua corresponsabilidade no destino social e da mais valia do seu contributo para a solução dos problemas da convivência ou sobrevivência, que antes se quiseram resolver por via de programas governamentais e burocracia.

Daí que a emergência do conceito de *governance* seja sinal da perda de fé numa crença que, vinda do séc. XVIII, teve o seu culminar na década de 1960-70. Crença assente numa ideia romântica do Estado: tido como entidade monolítica, benévola e autoritária. Levando gerações inteiras de pessoas bem-intencionadas a imaginar que as imperfeições do mercado podiam ser facilmente sanadas pelo Estado – comente e uma vontade únicas – que sabia tudo e estava animado pelos melhores desejos e intenções.¹⁴

Um optimismo que ajudou ao crescimento de monstruosas máquinas estatais: a ponto de “res-pública” ter deixado de significar *coisa pública* ou *comum*, para passar a *coisa estatal*. Facilitando a redução do “interesse público” aos interesses de quem se apropria da condução da política, por via do controlo e captura dos centros de poder: “a casa das máquinas”. Um movimento que, inicialmente, assu-

miu vestes autoritárias e, depois, adornos democráticos. Mas que, entretanto, com a degradação do ideal democrático, deu lugar ao que D. Negro¹⁵ chama “Estado dos Partidos” dentro do Estado. Ou, com mais rigor: “Governo dos Partidos”, dado que Estado, nas mãos do consenso político, volta a ser um instrumento, agora ao serviço dos fins seus particulares, por via de grupos que se instalam no aparelho do Estado para parasitar recursos comuns por via da posse e desfrute dos poderes do Governo.



GOVERNAÇÃO PARA NOSSO GOVERNO 16

Estamos agora em condições de entender por que a *governance* pode e deve ser entendida em sentidos opostos. Como forma de prolongar o controlo dessa máquina de redução do público ao estatal: a governança. E como movimento de regresso ao sentido original de coisa pública, como coisa comum: a governação. Sentido ainda presente em texto do século XV de Fernão Lopes – “... era (El-rei D. Pedro I) muito amado de seu poboo, por o manter em direito, e justiça, desi *boa governança* que em seu Reino tinha.” (Crónica de D. Pedro, cap. 4, 17, ed. de 1932). O que nos permite dar a “governação” um significado idêntico ao da “boa governança” medieval: recuperando um sentido ainda não pervertido pelo espírito do mercantilismo. Precisão que obriga, hoje, a distinguir entre “Sociedade

de Bem-estar” e “Estado de Bem-estar”, indagando em que medida o poder político e administrativo deverá ser avaliado só pelo que faz ou mais por tudo quanto impede ou não deixa fazer?

O que nos reconduz a duas visões do Estado que, no limite, suportam a distinção entre Governança e Governação: como fornecedor de bem-estar (*Vater medieval*: recuperando um sentido ainda não pervertido pelo espírito do mercantilismo. Precisão que obriga, hoje, a distinguir entre “Sociedade de Bem-

estar” e “Estado de Bem-estar”, indagando em que medida o poder político e administrativo deverá ser avaliado só pelo que faz ou mais por tudo quanto impede ou não deixa fazer?

O que nos reconduz a duas visões do Estado que, no limite, suportam a distinção entre Governança e Governação: como fornecedor de bem-estar (*Vater Staat*, Estado como Pai) ou como guardião da estrutura no seio da qual os indivíduos se podem prover a si próprios. Justificando assim a crescente ligação do termo “governação” ao (re) surgimento e (re) valorização – ou consolidação – de formas sociais independentes de autoregulação, autogoverno e coordenação social.

E dando outro alcance às três formas de “autonomia social” que Aguilar Vilanueva considera estarem a acontecer:

- a) nos mercados.
- b) nos comportamentos de cooperação, solidariedade, mútua ajuda

e mais recentemente.

c) na livre conectividade facilitada pelas tecnologias da informação e da comunicação.

O que, segundo o mesmo autor ¹⁷, obriga a distinguir entre:

Government, instituição responsável do governo de uma sociedade.

Governing, o governar entendido aqui como acção de governar do próprio governo.

Governance, como processo mais ou menos formalizado de governar(-se)



Embora nos séculos XVIII e XIX a defesa da liberdade individual tenha limitado a actividade estatal, esse critério foi cedendo em favor da eficiência económica

ou conduzir(-se) uma (a) sociedade, tal como ocorre num determinado tempo social e em que o governo é um actor com maior ou menor capacidade de decisão ou influência directiva.

Uma sequência que o leva a afirmar que desenvolvimentos mais recentes – que ilustra com o título e a tese do livro de J. Kooiman (2003); *Governing as Governance* – revelam que o “governar do governo” (*governing*) é hoje um modo de *governance* (a que chama *governança*): Transformando o governar moderno num “processo político-social”, e não só governamental, que implica o contributo e a coordenação de actores do governo e actores sociais.

O que implicaria atentar a dois modos distintos de conjugar o actuar do governo com os agentes do mercado e da sociedade civil. Ponderação que, em parte, o

próprio Aguilar Villanueva admite, ainda que de forma polémica, ao dizer que o conceito pode servir de veículo para formular programas de *governance without government*, que representa no terreno de um comunidade política particular a situação de descentramento do poder que caracteriza as relações internacionais e as relações de mercado. Podendo atingir o tom retórico e dramático do chamado esvaziamento do Estado (*the hollowing out of the state*): expresso na ideia de que o papel do governo, na condução da sociedade, perdeu protagonismo e que a sua actividade directiva é insuficiente. ¹⁸

Insuficiência que atribui, entre outras razões, à perda de poderes dos governos nacionais para organizações internacionais, como a OMC ou a UE. O que nos incentiva a olhar para distinção entre *governança* e *governação* ao nível da UE. Até para melhor se entender H. Van Rompuy quando afirma: “A diferença entre o Parlamento [Europeu] e os que realmente decidem é muito clara para os cidadãos.” ¹⁹

O ESTADO DE BEM-ESTAR E O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

Embora nos séculos XVIII e XIX a defesa da liberdade individual tenha servido como razão principal para limitar a actividade estatal, esse critério foi cedendo em favor da eficiência económica, que hoje predomina. Contribuindo assim para a criação de tensões tanto a nível nacional como da UE.

Tensões que são parte da história do moderno Estado de Bem-estar, que, desde o início, se debateu entre a preservação da liberdade e uma tendência intervencionista, que vê os limites impostos pela economia como uma injusta barreira à sua justificada expansão. Conflito que a nível da UE deu em oposição entre defensores do alargamento versus aprofundamento. Clima em que se insere a oposição de Dahrendorf aos sofisticados planos da “união monetária”: são irrelevantes e criam divisão. ²⁰ Posição em linha, como bem viu João Carlos Espada, com uma das principais motivações do livro *Law and Order*: desmascarar o “sonho rousseauísta de um mundo sem constrangimentos” por ser “o caminho mais curto para o pesadelo hobbesiano do Leviatão, o Estado todo-poderoso.” ²¹

Uma preocupação comum a Dalma-

cio Negro ²², quando diz que o Estado de Bem-estar, sob o enganador pluralismo dos partidos e sindicatos burocratizados, tem qualitativamente algo de Totalitário. O Estado, ao arrogar-se a responsabilidade e os deveres inerentes à liberdade política, acaba por perverter a velha concepção de política como serviço à liberdade para a busca do bem comum.

Possibilitando que os Partidos, mesmo conservando a aparência de legalidade e pluralismo, possam usar o “consenso político” – que monopolizam através do que Habermas e outros ateólogos chamam a “democracia deliberativa” – como um método de “totalitarismo democrático”, exercido através da “governança”. Levando a que deixem de ser o meio através do qual a Sociedade penetra no Estado para serem a via de penetração do Estado na Sociedade. Daí o perigo, cada vez mais real, de ver políticos – tanto a nível nacional como europeu – a representarem, já não a Sociedade, mas tão-só o Estado. O que explicaria o eludir das suas responsabilidades e a crescente judicialização da política. Percebendo-se então melhor por que a temática da sociedade livre deixou de estar no centro das discussões políticas para dar lugar à “sacralização” da democracia, ou da sociedade democrática.

Sobra então a pergunta: a que forma de democracia se referem? Podendo-se admitir ser um tipo de democracia onde de facto (ou de direito) os partidos acabam por ser órgãos do Estado, dentro do qual simulam ser a essência ou o espírito da sociedade a quem impõem os seus temas “progressistas” e fracturantes.

O que explica por que o “consenso social” que, de maneira natural, espontânea, ligava a sociedade numa unidade, passou a ser substituído pelo “consenso político” definido pelos partidos que dominam, controlam e exploram as sociedades. ²³

Uma falsificação que ajuda a compreender o “sucesso” de uma época em que os deveres, que implicam responsabilidade, foram substituídos pelos direitos que o Estado outorgava de forma abundante para contentar toda a gente sem avaliar as consequências. Sucesso traduzido em sucessivos ganhos eleitorais por parte de políticos e partidos profissionalizados que só pensam no curto prazo. E que resultou na entrega da política à burocracia política, que passa a dirigir a acção administrativa: a parte permanente do aparelho estatal, que fica assim a ser tão submetida à

manipulação da burocracia política como o resto da sociedade.²⁴

ESTADO TECNOLÓGICO E SOCIEDADE CIVIL

Foi este o contexto em que surgiu a técnica burocrática da governança.²⁵ Uma subideologia – própria de um Estado totalitário liberal – que cria assim condições para garantir a conversão do homem em função social, principalmente por via de critérios fiscais.

O que leva Negro a considerar que o Estado totalitário “liberal” é também, em última instância, se se atender ao seu funcionamento interno, uma espécie de *Estado Tecnológico*. Similar ao modelo antiliberal: um sistema em que o Governo, qualquer que seja a ideologia que represente, é mais um administrador burocrático organizador e director das energias sociais, do que um Governo com vontade e capacidade de decisão política. Mais burocrático que político, onde a governação dá lugar à governança: que significa o fim das possibilidades da ideologia clássica como elemento intelectual que rege a *ratio status*. Transformando o Estado num produtor e difusor da sua própria ideologia tecnocrática por meio da governança.²⁶

Um retrato do Estado totalitário liberal (ou tecnológico) que se torna mais nítido se se considerar o Estado Minotauro como resultado da evolução do “Governo de Partidos” dentro do Estado, em que os partidos, integrados no “consenso político”, se apropriam da própria vida. Uma evolução que permite a Negro concluir:

*“O Estado apareceu como um mito, o mito do Leviatã, o grande monstro bíblico, e o Estado de Bem-estar, que alguns chamam de Mal-estar, é o grande mito da política contemporânea. O seu destino parece ser, evocando o mito grego, terminar como Estado Minotauro. O grande Leviatã dava segurança política. O grande Minotauro, mais parecido a Behemoth, devora os homens. Diante dele são autênticos statliche Tiere, animais estatais.”*²⁷

Uma postura quiçá excessivamente radical, mas que não deixa de estar em sintonia com o “liberalismo especial” de Dahrendorf: um liberalismo aberto à mudança mas respeitador da tradição. Por isso, firmemente do lado dos mercados li-

vres e da propriedade privada, mas oposto à destruição do “terceiro sector”, que encara como indispensável a uma sociedade civil forte: “a textura da nossa vida com os outros, que não necessita de governos para se manter, por ser o produto de iniciativas individuais”.

Uma definição de sociedade civil oposta à visão do Estado (de Rousseau) como garante do interesse geral: ao pressupor que os “particulares”, mesmo que voluntária e livremente organizados, só perseguem os interesses particulares e exclusivamente para seu benefício pessoal. Mas em comunhão com a insistência do Papa Bento XVI na necessidade de políticas públicas que salvaguardem o equilíbrio entre a liberdade e a igualdade, a dignidade e o sentido de comunidade:

“O binómio exclusivo mercado-estado corrói a sociabilidade, enquanto as formas económicas solidárias, que encontram o seu melhor terreno na sociedade civil, sem no entanto se reduzir a ela, criam sociabilidade.”

(*Caritas in Veritate*, 39)

Afirmação em linha com a distinção entre capitalismo *bem* e *mal* entendido (da *Centesimus annus*, de João Paulo II) e em consonância com a forma como Espada termina o artigo de homenagem a Dahrendorf, usando a citação com que Burke, um *gentleman* britânico de origem alemã, termina, no pós queda do muro de Berlim, o seu livro *Reflexões sobre a Revolução na Europa* (1990):

“Tenho pouco para recomendar as minhas opiniões, para além de se basearem na observação demorada dos factos e de serem imparciais. São opiniões de alguém que dedicou quase toda a sua vida política a defender a liberdade dos outros. Alguém que, quando o equilíbrio do navio em que viaja se encontra ameaçado por sobrecarga em um dos lados, procura ardentemente transportar o pequeno peso dos seus argumentos para o lado que possa repor o equilíbrio.”

Preocupação idêntica à de Negro ao considerar a catástrofe demográfica europeia como sendo, em grande medida, um efeito da antipolítica do Estado de Bem-estar e do Minotauro: pura administração de regras para que se inventou a subideologia da governança. E ao insistir em

fazer-nos ver como essa catástrofe se une agora, como era de esperar, à económica, que por sua vez acarreta a social. Numa antipolítica que diz estar implícita no modelo que inspira a União Europeia.²⁸

Uma política – ou “antipolítica” – que estaria a conduzir a uma crescente tensão entre duas visões da Europa. Uma que pugna pelo aprofundamento de um modelo social europeu, visto como expressão construtivista e burocrática de uma classe política europeia. E outra que privilegiaria o alargamento do espaço comum europeu assente nas chamadas “quatro liberdades originais”.

DEMOCRACIA, DEMARQUIA E LIDERANÇA

Tensões entre visões da Europa que nos obrigam a recordar a diferença entre “te-leocracia” e “nomocracia” (Hayek), de modo a fazer-nos ver que, mais importante que enfatizar a democracia – como conceito multidimensional, desdobrando-o em duas grandes dimensões (processuais e substantivas) – ou multiplicar estudos sobre a sua qualidade, urge retomar a distinção entre Liberalismo e Democracia. Melhor, Demarquia: o governo limitado em que a *opinião* e não a *vontade* do povo, é a autoridade superior.²⁹ Daí que um democrata, ao contrário de um demarquista, tenda a confundir a vontade da maioria com o interesse comum. Descurando o alerta de Milton Friedman (em *The Public Damned*): “Numa democracia política governa uma maioria, mas a maioria é normalmente uma coligação de interesses particulares – não uma maioria que promove o interesse geral.”

O que nos permite afirmar que o importante não é alargar a regra da democracia, mas limitá-la, para que o poder de coerção fique sujeito ao mínimo e a civilização ao máximo.³⁰ Enfatizando-se assim o lado liberal da democracia liberal, em vez do enfoque utilitarista na comparação entre formas autoritárias e democráticas de poder. O que significa alargar a capacidade de auto-governo da sociedade civil, por via de mecanismos voluntários de satisfação de necessidades privadas e públicas, e valorizar a distinção entre *associação empresarial* e *associação civil* (Oakshot). Tornando mais claro por que não se deve confundir a liderança política com a concepção de liderança dada em escolas

de gestão, como aconteceria nos EUA. Asserção que leva Plattner a sugerir que nos interroguemos sobre o que se espera da vida política: tanto no que se refere ao “lado da entrada” do sistema político (a democracia) como ao “lado da saída” (o bom governo).

O que, para boa resposta ao que será um bom líder político, nos obriga a re-tomar a diferença entre a “governança” (prisioneira de uma visão instrumental do governo) e a “governação” (no sentido de bom governo). Sem o que se torna difícil distinguir entre a má e boa liderança política.³¹ A primeira, mais próxima do modo de actuar do oleiro, que aspira a bem manipular o barro, de acordo com uma intenção ou plano prévio. E a segunda mais chegada ao trabalho do jardineiro, que cuida da vitalidade da terra: do húmus que dá vida a uma cultura comum, fazendo-a frutificar e florescer. Em vez de assegurar o cumprimento de uma ideia ou ideal previamente estabelecido, em nome da modernização, da ciência e da técnica e da ideia de futuro, entendido como corte com o passado.³² Uma, centralizada e imposta, outra proposta: como é timbre de um liberalismo (clássico) assente numa tradição de pluralismo e autonomia herdeira do cristianismo e do pensamento clássico.³³ Potenciando as capacidades das pessoas (e a riqueza das suas gentes) em vez de as instrumentalizar. Um contraste magnificamente ilustrado nos frescos, pintados em 1330, por Ambrogio Lorenzetti, que se encontram no *Palazzo Pubblico*, em Siena, conhecidos como “A Alegoria do Bom e do Mau Governo”.

Com este texto pretendemos, quase 800 anos depois, fazer uma modesta re-actualização dessa alegoria ao distinguir entre governação e governança. Num tempo propenso à crença de que com novos protagonistas, gente honesta ou bem-intencionada, a crise poderá ser superada, descurando os incentivos para se chegar ao estado a que chegámos.

Uma ilusão que Seldon denunciou: “Mesmo homens maus podem ser levados pelo mercado a fazer o bem, enquanto homens bons podem ser induzidos pelo processo político a fazer o mal.”³⁴ Mas sem impedir o crescimento de uma mentalidade arrogante (o “fatal conceit” de Hayek) que tem vindo a ser fortalecida por um Estado que, ao querer monopolizar a verdade, tende a transformar-se em

máquina de corrupção e grande fonte de mentiras. Podendo-se chegar ao ponto de já nem os seus beneficiários directos ou indirectos terem motivos para as aceitar ou fingir acreditar nelas. E de “direita” e “esquerda” passarem a distinguir-se só

pela parte da opinião a que se dirigem. Forçando os diferentes partidos a concorrerem entre si só pela representação da niilista verdade relativista da ordem estatal, em que repousaria a pseudo política dominante: a governança.²⁰ ■

NOTAS

¹ Publicado em *Nova Cidadania, Outono/Inverno 213*, pp. 16-19.

² Plattner, *Ibid.*, p. 17.

³ *Ibid.*, p. 17.

⁴ Ainda que na *Nova Cidadania* a opção tenha sido traduzir “governance” por “governação”. Daí termos mantido até aqui o termo em inglês.

⁵ Luis F. Aguilar Vilanueva, *Gobernanza e Gestión Pública*, FCE, México, 2006, pp. 36-37, nota 1.

⁶ *Ibid.*, p. 37

⁷ José Manuel Moreira e André Azevedo Alves, *Gestão Pública e Teoria das Burocracias*, INA, Oeiras, 2010, em especial pp. 43-49.

⁸ Aguilar Vilanueva, *Ibid.*, pp. 36-37, nota 1.

⁹ Aguilar Vilanueva, *Ibid.*, p. 82

¹⁰ Com governo corporativo ou governança/governação corporativa, Aguilar Vilanueva, *Ibid.*, p. 83, nota 25.

¹¹ José Manuel Moreira, *Ética, Democracia e Estado, Para uma nova cultura da Administração Pública*, Principia, Cascais, 2002, pp. 24-25

¹² Livro, de 1518, em que Duarte Barbosa dá relação do que viu e ouviu no Oriente, cf. “governança”, em *Dicionário de António Morais e Silva*.

¹³ Aguilar Vilanueva, *Ibid.*, pp. 85-86

¹⁴ Lucas Beltrán, *Historia de las doctrinas económicas*, p. 352. Também André Azevedo Alves e José Manuel Moreira, *O que é a Escolha Pública. Para uma análise económica da política*, Principia, Cascais, 2004.

¹⁵ Dalmacio Negro, *História de las formas del Estado. Una introducción*, El Buey Mudo, Madrid, 2010, p. 378. Catedrático da Universidad CEU San Pablo (Madrid) e Membro (numerario) da “Real Academia de Ciencias Morales y Políticas”.

¹⁶ Título que Braga de Macedo deu a uma crónica no *Expresso* (20.III. 2004, p. 6) motivada pela sua participação, a meu convite, num “Seminário” na Universidade de Aveiro sobre “Economia da Governança”

¹⁷ Aguilar Vilanueva p. 87, nota 28.

¹⁸ Aguilar Vilanueva, pp. 87-88. Ainda Moreira e Alves, *Gestão Pública*, *Ibid.*, pp. 51-57.

¹⁹ Entrevista do presidente do Conselho Europeu a um jornal alemão, sobre a escolha do sucessor de Durão Barroso à frente da Comissão Europeia (in “Editorial” *Revista*

Sábado, 30. IV. 2014, p. 6)

²⁰ João Carlos Espada, “Ralf Dahrendorf, Um liberalismo especial,” *Nova Cidadania*, 40. 2009, p. 77.

²¹ *Ibid.*, p. 74.

²² Dalmácio Negro, *Ibid.*, pp. 376-377.

²³ *Ibid.*, p. 378.

²⁴ *Ibid.*, p. 382

²⁵ Melhorada por via de um rápido desenvolvimento das tecnologias de governança e controlo: incentivador de uma economia virtual em que o grosso das elites se dispõe a acorrentar-se a secretárias e ecrãs, fixos ou móveis, em vez de se louvar na reciprocidade social e na negociação.

²⁶ *Ibid.*, p. 386.

²⁷ *Ibid.*, p. 386.

²⁸ *Ibid.*, pp. 413-414.

²⁹ Ver José Manuel Moreira, *Liberalismos. Entre o conservadorismo e o socialismo*, Ed. Pedro Ferreira, Lisboa, 1996.

³⁰ José Manuel Moreira, *A Contas com a Ética Empresarial*, Principia, Cascais, 2008, pp. 100-102. Ver ainda: *Ética, Economia e Política*, Lello Editores, Porto, 1996 e *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*, Principia, Cascais, 2002,

³¹ Veja-se a este propósito Timothy J. Besley, *Principled Agents? The political economy of good government*, Oxford University Press, Oxford, 2006, e José Manuel Moreira e Filipe Teles, “Bom governo, incentivos e selecção em política”, em *Cadernos Sociedade e Trabalho*, 11, 2009, pp. 107-120. E ainda (em co-autoria com Filipe Teles) “Liderança ética num contexto de governação local: Estado, mercado e sociedade civil”, *Revista de Administração Local*, nº 219 (1ª parte), Maio/Junho 2007, pp. 345-354, e (2ª parte) nº 220, Julho/Agosto 2007, pp. 453-461.

³² Contraste que João Carlos Espada explora (em “Universidade e pluralismo”, *Público*, 14.IV. 2014), a propósito do confronto entre duas visões de Universidade.

³³ Cf. a este propósito Ricardo Rovira Reich, *La educación política en la Antigüedad clásica. El enfoque sapiencial de Plutarco*, BAC/UNED, Madrid, 2012

³⁴ Arthur Seldon, *Capitalismo*, Unión Editorial, Madrid, 1994, p. 19.

³⁵ Negro, *Ibid.*, p. 419.