

# ESTRUTURAS DE GOVERNAÇÃO

J. M. Curado

CDN2006, Instituto de Defesa Nacional, Porto, 2 de Dezembro de 2005

## ASSUNTO VELHO E IGNORÂNCIA NOVA

Só nos podemos sentir honrados pela oportunidade de abordar um assunto com a nobreza da governação. Aquilo que é mais evidente num primeiro contacto com o mesmo é esta surpresa: a governação perde-se na aurora da história, é assombrosamente velha e, por conseguinte, já se deveria saber tudo quanto há a saber sobre esse assunto. Não é isso que se passa, evidentemente. A monumental ignorância que todos têm sobre este tema pode ser resumida nestas duas impressões gerais: Não há ciência certa sobre a governação e este assunto altera-se ao longo do tempo. Estas duas características estão interligadas. Não há uma fórmula rápida que possa resumir as tarefas da governação porque, entre outras razões, o assunto coloca-se de modo diferente numa tribo de índios brasileiros, no economato de um mosteiro e num gabinete ministerial contemporâneo. A governação parece ter no seu conceito a sugestão de uma ordem que seria desejável implementar numa determinada sociedade humana. Esta sugestão parece ter sido aceite desde sempre pela simples razão de que a falta de ordem não é um bem a favor da sobrevivência. O facto enigmático de não se conhecerem sociedades ou grupos que não realizem alguma forma de governação talvez se deva ao sucesso evolutivo do *truque* chamado governação. Deste ponto de vista, a governação é um assunto mais velho do que as próprias sociedades humanas. O espectáculo da ordem, do poder e da gestão de recursos é visível em seres não humanos e, de um modo geral, em toda a ordem biológica. Esta realidade é especialmente notável em seres como os símios superiores, as alcateias e os grandes felinos. Processos ligados à governação, como a cooperação, o altruísmo, as manifestações de força, os dilemas, a retaliação, etc., estão presentes tanto em humanos quanto em não humanos.

Perante um assunto com um âmbito tão vasto, é provável que só se digam generalidades inúteis. Porém, tentaremos escapar a este triste destino abordando não tudo mas o que parece mais relevante no estado actual da questão. Precisamente, o quê? A longevidade do tema já foi mencionada. Muitas outras

coisas poderiam ser acrescentadas. Pensamos que o governação nos tempos que vivemos tem manifestações especialmente importantes nas áreas da administração, da gestão de conflitos entre entidades privadas e públicas, nas estratégias diplomáticas com os vizinhos e numa tendência recente, que nos parece louvável por um lado e preocupante por outro lado, de progressiva substituição do conceito de governação pelo de governança.

A definição de trabalho com que trabalhamos é a seguinte. A governação de um Estado é o conjunto de condições que permite a gestão da comunidade, de forma a poder traduzir as escolhas dos cidadãos através dos mecanismos que legitimam as políticas de acção para o desenvolvimento da sociedade, satisfazendo os direitos sociais, económicos e culturais da população. O estado tem, assim, um conjunto de funções inalienáveis que garantem a vida dos seus cidadãos, nomeadamente a Administração, Justiça, Finanças, Diplomacia e Defesa.

## **GOVERNAÇÃO E GOVERNANÇA**

O debate recente tem novos operadores conceptuais. Uma breve reflexão sobre os mesmos pode auxiliar a compreender o que está em causa na governação.

Daniel Kaufmann, do Banco Mundial, afirma em *Mitos e Realidades da Governança e da Corrupção*, que a governança se define pelo conjunto de tradições e de instituições através das quais a autoridade num país é exercida para o bem comum. Esta definição inclui obviamente a dimensão política (o processo de selecção, acompanhamento e substituição de pessoas que desempenham cargos políticos), a dimensão económica (a capacidade do governo para gerir os seus recursos e de implementar programas viáveis) e a dimensão do respeito institucional (o respeito dos cidadãos e do estado pelas instituições do país).

Por seu lado, no documento da Comissão Europeia *Governança e Desenvolvimento* (COM(2003) 615) reconhece-se que, apesar de não haver uma definição internacionalmente aceite do termo governança, este assumiu nos últimos dez anos uma enorme importância. Para a Comissão Europeia, governança refere-se às regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade.

O interesse desta noção reside num aparente ganho de transparência em relação à noção sancionada por séculos de governação. Esta última parece enfermar para os teóricos da governança de excesso de segredos: não é fácil caracterizar o que é o poder, o carisma, a criatividade política, o sentido de estado, o corpo político, a relação de representação política, etc. A noção de governança parece ter a agenda secreta de racionalizar totalmente a governação, de não deixar nada por explicar.

Todas as agendas são, elas mesmas, manifestação de algum interesse. O atractivo que os proponentes da noção de governança oferecem é o do aumento da competitividade dos estados. Uma boa governança tem, deste ponto de vista, o efeito de atenuar os defeitos bem conhecidos da governação, como a aparente fraqueza perante a corrupção, a apropriação privada de assuntos e bens públicos, o excesso de protagonismo de alguns agentes políticos, etc.

Como não há bela sem senão, o problema da governança é o de não ser claro o que pode substituir as virtudes da governação. A visão de um grande estadista não se pode comparar à excelência de comportamento de um bom funcionário. A irracionalidade da luta pelo poder é necessária para que as sociedades sejam dinâmicas e não é fácil discernir o que é que poderia desempenhar o seu papel. A governança gosta de dar exemplos como os da corrupção e os seus efeitos terríveis nas sociedades. Olvida-se, é claro, da corrupção magnífica. É difícil imaginar que a Itália pudesse ter produzido a enorme colecção de tesouros artísticos da Humanidade sem séculos de corrupção grandiosa. Deste ponto de vista, a proposta de racionalização do político feita pela governança parece ser mais um avatar da burocracia weberiana. É pouco provável que nos auxilie a compreender as mais importantes realidades políticas no nosso tempo, como a emergência da China a potência económica. A China está nos antípodas de qualquer transparência, prática de diálogo, responsabilidade e equanimidade. Mesmo os vastos recursos do poder dos Estados Unidos não podem ser explicados pela teoria da governança. Qual é, pois, o melhor campo de aplicação da noção de governança? Do nosso ponto de vista, é o de estados que desistiram de ser protagonistas na cena mundial, e o de organizações supranacionais que não sabem muito bem o que fazer; não o sabendo, ocupam o seu tempo a arrumar a despensa. Um exemplo especialmente claro encontra-se na atenção que a União Europeia tem dedicado à governança.

O maior desafio das sociedades actuais parece ser o de conciliar as virtudes da governação e da governança. Como é previsível, esta não se afigura uma tarefa fácil.

## REFERÊNCIAS

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *GOVERNANÇA EUROPEIA: UM LIVRO BRANCO*. Bruxelas, 25.7.2001. COM(2001) 428 final

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *GOVERNANCE AND DEVELOPMENT*. Bruxelas, 20.10.2003. COM(2003) 615.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, Relatório da Comissão sobre a Governança Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Good Governance: The IMF's Role*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Publication Services, 1997.

KAUFMANN, Daniel, *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Washington: The World Bank, 2005.

KAUFMANN, Daniel, Aart Kraay, e Massimo Mastruzzi. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Washington: The World Bank, 2005.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Dr.<sup>a</sup> Teresa Leal Coelho a amabilidade de comentar este texto. As suas observações foram muito preciosas.