



Esta série de *Cadernos* foi impressa em **papel 100% reciclado**, sujeito a pequenas variações nas cores e na qualidade de impressão.

Cadernos de Proposições para o Século XXI

Aliança por um Mundo
Responsável, Plural e Solidário

GOVERNANÇA E CIDADANIA

Repensar a gestão de nossas sociedades

**10 princípios para a governança,
do local ao global**

Pierre Calame, coordenador

2004

REALIZAÇÃO

Pólis–Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Rua Araújo, 124 São Paulo–SP CEP 01220-020 Brasil
tel. 11 55 3258-6121 fax 55 11 3258-3260
www.polis.org.br

EDIÇÃO DOS CADERNOS DE PROPOSIÇÕES EM PORTUGUÊS

coordenação geral Hamilton Faria
coordenação editorial Janaina Mattos
revisão Maria Eugênia de Bittencourt Régis
tradução Guilherme João de Freitas Teixeira
projeto gráfico Cássia Buitoni
ilustrações Marcelo Bicalho (as ilustrações foram produzidas especialmente para esta coleção)
difusão Isis de Palma (Imagens Educação) e Ruth Simão Paulino (Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis)
impressão Gráfica Peres

APOIO

Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme–FPH (Paris)

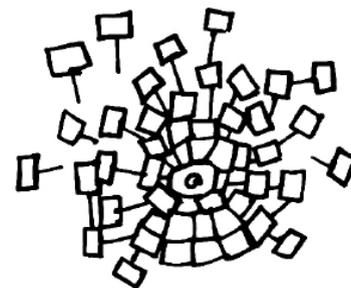
CATALOGAÇÃO NA FONTE — PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

CALAME, Pierre, coordenador

Princípios para a governança no Século XXI: princípios comuns da governança, aplicáveis tanto à gestão local quanto à governança mundial, oriundos dos trabalhos da Aliança por um mundo responsável, plural e solidária. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 120p. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 9)

1. Governança. 2. Territorialidade. 3. Gestão Global. 4. Gestão Local. 5. Políticas Públicas. 6. Desenvolvimento Sustentável. I. Instituto Pólis. II. Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI



Repensar a gestão de nossas sociedades

**10 princípios para a governança,
do local ao global**

Pierre Calame, coordenador

2004



Sumário

- 13 **Apresentação**
- 19 **Introdução:** Uma nova arquitetura da governança para responder a uma mudança de era
- 31 **1. Primeiro princípio:** a governança fundamenta-se numa abordagem territorial e no princípio da subsidiariedade ativa
-
- 31 1.1. A governança fundamenta-se numa abordagem territorial
- 33 1.2. O princípio da subsidiariedade ativa define as modalidades de cooperação entre níveis de governança

37 **2. Segundo princípio:** com a governança, comunidades plurais se instituem, da esfera da vizinhança à do planeta

37 2.1. A cidadania é necessariamente plural

40 2.2. Uma comunidade necessita de atos instituintes

43 **3. Terceiro princípio:** a governança remete a economia a seu devido lugar

43 3.1. O mercado é um meio, não uma finalidade em si

46 3.2. O papel da governança é delimitar as categorias de bens que entram e as que não entram na dinâmica e nas regras do mercado

53 **4. Quarto princípio:** a governança deve se fundar numa ética da responsabilidade

53 4.1. A humanidade tem uma responsabilidade comum: construir um mundo responsável, plural e solidário

54 4.2. Uma carta das responsabilidades humanas complementa os dois pilares existentes da comunidade internacional

56 4.3. A carta define a natureza da responsabilidade

57 4.4. O princípio da responsabilidade se aplica a todos os domínios da governança

61 **5. Quinto princípio:** a governança define o ciclo de elaboração, decisão e controle das políticas públicas

61 5.1. A evolução da sociedade modifica as condições de exercício da política

64 5.2. A política organiza o processo coletivo de elaboração e implementação das decisões públicas

71 **6. Sexto princípio:** a governança organiza as cooperações e as sinergias entre atores

71 6.1. Os poderes públicos devem saber estabelecer diálogo e parcerias com outros atores

73 6.2. O estabelecimento de parcerias pelos poderes públicos assenta-se nos princípios da responsabilidade e da subsidiariedade ativa

77 **7. Sétimo princípio:** A governança é a arte de conceber dispositivos coerentes com os objetivos perseguidos

78 7.1. O gerenciamento público e sua reforma são o coração da governança

82 7.2. Conceitos, estruturas, culturas, procedimentos, recursos humanos e modalidades de avaliação constituem as principais dimensões da engenharia institucional pública

87 **8. Oitavo princípio:** a governança permite o controle dos fluxos de troca das sociedades entre si e com a biosfera

87 8.1. Os sistemas de informação constituem um importante componente da governança

90 8.2. A gestão da informação pública deve contribuir para tornar inteligíveis o mundo e a governança

90 8.3. A organização dos sistemas de informação independentes pressupõe a criação de redes

91 8.4. A escolha dos indicadores e de sua combinação é decisiva

95 **9. Nono princípio: a governança permite gerenciar o tempo e se projetar nele**

96 9.1. A arte de governar e harmonizar os ritmos de evolução das sociedades

97 9.2. A arte de conduzir estratégias de longo prazo

98 9.3. A arte de associar os horizontes temporais dos atores

99 9.4. A arte de conceber os ritmos próprios da governança

103 **10. Décimo princípio: a governança, da legalidade à legitimidade**

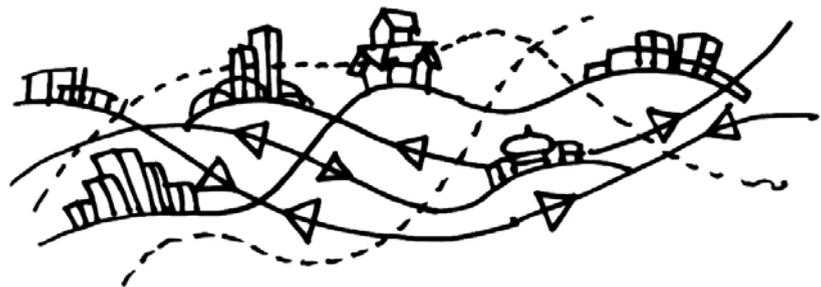
103 10.1. Aprofunda-se o fosso entre legalidade e legitimidade da governança

108 10.2. A legítima governança responde a uma necessidade vivenciada por uma comunidade

110 10.3. A legítima governança assenta-se em valores e princípios comuns, reconhecidos por todos

114 10.4. A governança é legítima quando exercida, com eficácia, por governantes dignos de confiança





Apresentação

O tema da governança ganha importância na agenda internacional nos anos 90, com as crises políticas causadas por reações populares ao desemprego, ao aumento abusivo das tarifas públicas, à redução da cobertura e da qualidade das políticas públicas e da proteção social aos cidadãos. Os governos que se submeteram às imposições do *Consenso de Washington*, e produziram com isso a pauperização de grande parte da população, viram sua própria permanência questionada pelas mobilizações sociais. A crise de governabilidade na Argentina, no final de 2001, é apenas uma das manifestações mais recentes de um processo que envolve numerosos países e se intensifica nos anos 90.

Ao invés de questionar as políticas que provocaram a reação popular, os organismos internacionais pautaram o tema da governança, ou seja, de como os governos podem se manter em situações nas quais não contam mais com o apoio e a legitimidade da maioria dos seus cidadãos e cidadãs. E com isso retomaram um discurso conservador, formulado em meados dos anos 70 por Samuel Huntington, no qual a principal questão ao se discutir governabilidade era desarmar a capacidade de pressão popular e reduzir as demandas sobre o Estado.

O que é importante ressaltar é que o tema da governança, ou governabilidade como querem alguns, passou a ser tratado dissociado dos conteúdos das políticas do Estado. Essa foi uma importante operação ideológica que passou a ocultar as razões das crises de governabilidade.

Mas ao se dissociar a governança das políticas conservadoras, criou-se um campo de disputas em torno ao seu significado. E muitos autores passaram a discutir o tema da governança atribuindo-lhe novas qualificações, tais como o da governança democrática, por exemplo. Ou a associar a questão da governança às necessidades de redefinição das relações público-privado, das relações Estado-Sociedade Civil.

E a governança se reduziu ao que de fato é. Uma peça de um quebra-cabeça maior, que é o projeto político de cada governo. Um *modus operandi* de exercer o governo para realizar um projeto político.

Este livro traz uma importante contribuição para essa discussão. Realiza uma crítica radical à imposição da lógica do mercado sobre os interesses e as necessidades dos cidadãos e cidadãs e apresenta, com a discussão dos princípios para a governança, uma ética humanista, pluralista e solidária como referência para o exercício de governo.

Ao fazer isso, este livro vai além de defender a governança democrática contraposta à governança enquanto forma de controle social, ele abre a discussão sobre qual democracia queremos, e reconhece que não é aquela que temos hoje, uma vez que ela não melhorou a vida das majorias, não deu espaço à participação cidadã no processo decisório e não garante o controle social sobre as políticas públicas.

Essa iniciativa de buscar conectar o cidadão e a cidadã ao mundo da política e das decisões de interesse coletivo é valiosa. É talvez a discussão de maior importância para se definir a governança do século XXI. Herdamos estruturas de poder hierárquicas, verticais, centralistas e autoritárias, feitas para afastar o cidadão comum da *Polis*. Para permitir às elites a apropriação privada dos fundos públicos e ações

de governo em defesa de interesses particulares. Como criar novas formas de governo que atendam aos princípios éticos do humanismo, do pluralismo e da solidariedade?

Sem dúvida, este novo projeto de governança não é possível com as instituições e os mecanismos de governo criados para garantir os privilégios. Será preciso encontrar novas formas de governar, que incluam a participação direta dos cidadãos e cidadãs nos processos mesmo de decisão sobre a orientação das políticas públicas, sobre a definição das prioridades de governo.

Daí a importância dos debates acerca do tema da descentralização dos governos — aí incluídos os governos locais — e da criação de novas esferas públicas que incluam atores coletivos antes ignorados pelos antigos donos do poder. Construir uma nova governança para mudar. Mudar o destino dos recursos públicos. Mudar os objetivos dos governos para contemplar os interesses e necessidades das maiorias. Democratizar a democracia para poder repartir a riqueza.

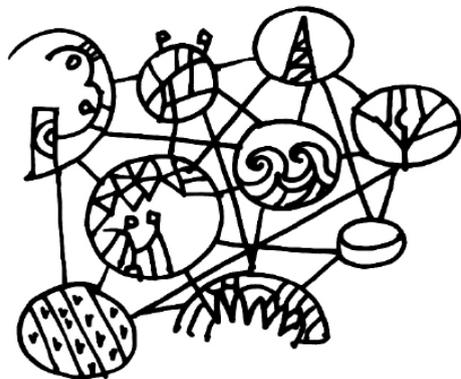
Evidentemente estas mudanças contrariam interesses dominantes. Contrariam aqueles que se beneficiam com os privilégios que construíram. Por isso essa nova governança democrática precisa inovar também na relação com os cidadãos e cidadãs. Precisa contar com

o seu apoio direto e massivo. Precisa contar com a cidadania ativa. Precisa saber combinar a democracia representativa com o exercício da democracia direta.

Todas essas necessidades nos levam a reconhecer o imenso valor de contribuições como são as reflexões contidas neste livro, que nos ajudam a desenhar as respostas — democráticas, solidárias e pluralistas — para a construção de uma nova governança para o século XXI.

Silvio Caccia Bava
Sociólogo, diretor do Instituto Pólis, membro do Consea
[Conselho Nacional de Segurança Alimentar]





Introdução:

Uma nova arquitetura da governança para responder a uma mudança de era

Acabamos de trocar, não apenas de século e de milênio, como no calendário cristão, a própria humanidade está em via de mudar de era. O nível e a amplitude das interdependências entre os seres humanos, entre as sociedades, e entre a humanidade e a biosfera têm mudado radicalmente em dois séculos. O que se passa hoje em determinado canto do planeta tem repercussões na outra extremidade da Terra. As informações, os bens, as pessoas, circulam e se misturam. A evolução das ciências e das técnicas, a dinâmica dos mercados e dos capitais, a generalização dos modelos de desenvolvimento e de vida nos países economicamente desenvolvidos, todas essas transformações

modificam as relações com a biosfera, ameaçando seus equilíbrios no preciso momento em que se toma consciência de sua complexidade e de sua fragilidade. O sistema tecnológico que fundamenta as sociedades mudou: da bioquímica aos microprocessadores, a ação humana chega ao nível da molécula. Na produção dos bens, a gestão dos saberes, das competências [*savoir faire*] e da informação toma o lugar da manipulação direta da matéria.

Essa combinação de mudanças quantitativas gerou uma mudança qualitativa, cuja amplitude é semelhante à da passagem da Idade Média para a Época Moderna, com tudo o que isso representa em termos de resistências, defasagens, hesitações e aprendizagens. Do nível local ao mundial, a governança encontra-se no coração desta mudança.

A governança é o sistema de regulação do ser vivo complexo que constitui uma sociedade humana: o que gere ao mesmo tempo o funcionamento interno e as relações com o mundo exterior; que, simultaneamente, garante a estabilidade e permite a adaptação. A governança é a capacidade das sociedades humanas para se dotarem de sistemas de representação, de instituições, de regras, de procedimentos, de meios de avaliação, de processos, de corpos sociais capazes de gerir as interdependências de maneira pacífica. Cada época e cada

sociedade deram origem a um sistema predominante de governança, profundamente enraizado em sua cultura, ao mesmo tempo produto, matriz e meio de transmissão dessa cultura.

Durante os dois últimos séculos, impuseram-se progressivamente quatro importantes componentes da governança: a empresa, o mercado, o Estado Nacional e a democracia representativa. Cada um deles destinado a um rol específico. A empresa é o meio de organizar recursos humanos, saberes e competências [*savoir faire*], informações e capitais com o objetivo de produzir bens e serviços. O mercado é o meio de fazer que se encontrem as ofertas com as demandas de trabalho, de competências [*savoir faire*], de capitais, de bens e serviços. O estado nacional é o espaço por excelência de definição de uma identidade, da gestão dos bens comuns, da partilha das tarefas entre o público e o privado, da construção das coesões e das solidariedades, da produção dos serviços públicos. A democracia representativa, finalmente, define as regras de formação e implementação da vontade comum e os mecanismos de exercício e de controle do poder político.

No final do século XX, esses quatro componentes se apresentam como universais e mesmo hegemônicos: as empresas, organizando-se em escala planetária e tornando-se o ator social predominante; o

mercado globalizando-se e pretendendo gerenciar todas as trocas; os estados nacionais permanecendo a pedra angular de toda a vida internacional; a democracia representativa como a ideologia universal oficial após a implosão do bloco comunista.

É provável, no entanto, que esses não sejam os principais componentes da governança no final do século XXI. Com efeito, cada um deles se revela insuficiente quando o desafio já não é mais somente o de organizar a produção e a distribuição de bens e serviços, sejam públicos ou privados, mas também, e sobretudo, de organizar novas relações dos indivíduos entre si, das sociedades entre elas, da humanidade com a biosfera.

O modelo mental e organizacional, que, para simplificar, pode ser designado como a “modernidade ocidental”, transformou o mundo de tal maneira que acabou sendo superado por aquilo que ele mesmo havia dado origem.

E hoje, ou a humanidade consegue realizar a tempo um salto qualitativo para alcançar um novo grau de consciência e desenvolvimento, ou as rivalidades, cobiças, identidades, depredações, imprevidências, imprudências e egoísmos hão de exacerbar-se até o ponto de haver motivo para recear que o pior possa acontecer.

Estamos no fim, não da história, mas de uma fase da história. E temos que escrever juntos uma nova página: a da construção de uma comunidade internacional capaz de combinar unidade com diversidade em todos os níveis, do local ao mundial, de controlar e orientar as poderosas forças da ciência e do mercado, de se dotar de regras, de instituições, de representações e de métodos que lhe permitam garantir seu desenvolvimento e sua harmonia no longo prazo.

Falta escrever uma história no sentido pleno do termo, o de um processo de aprendizagem construído no tempo, uma história inspirada por um projeto e uma vontade, pontuados por acertos e erros, avanços e recuos. Se fossemos apresentar essa história não como o fruto de uma aventura humana singular mas como a tradução de leis universais, deveríamos procurar sua razão de ser não do lado das leis da física ou das pseudoleis da economia, que pretendem elas mesmas copiar as leis da natureza, mas sim do lado das leis da evolução e da capacidade da vida para se organizar em crescente complexidade. Eis por que a concepção da governança é o coração dessa nova página.

A governança é um fator decisivo de bifurcação no destino da sociedade humana. Por não ter conseguido desenvolver um pensamento político no nível do desenvolvimento de suas forças produtoras,

a Europa quase se suicidou com a deflagração de duas guerras mundiais, antes de renascer de suas cinzas pela construção da Comunidade Européia. E, nos últimos 50 anos, a capacidade ou não dos Estados nacionais de organizar em torno de um projeto comum as energias, os recursos e os talentos, tem sido o fator decisivo de diferenciação dos ritmos de desenvolvimento dos diferentes países. A Coréia do Sul, por exemplo, tinha em 1950 um produto interno bruto por habitante comparável ao de países africanos!

E não será pela inserção de indivíduos isolados, como produtores e como consumidores, por leis universais do mercado ou pela inserção dos Estados, cada um com suas “vantagens comparativas” predefinidas pelo mercado mundial, que se construirá o mundo de amanhã, mas sim pelo esforço de comunidades plurais por construir um destino e uma história comuns.

No curso da segunda metade do século XX, foi-se tornando cada vez mais profundo o fosso entre as interdependências que ligam *de fato* os indivíduos e as sociedades e os mecanismos *de direito* que organizam as relações internacionais e que, segundo se presume, regularizam tais interdependências. Esses mecanismos são desenvolvidos e diversificados nos últimos cinquenta anos, e com a criação

das instituições de Bretton Woods, o Acordo de San Francisco sobre a *Carta das Nações Unidas*, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, o desenvolvimento do GATT (*Acordo Geral sobre as Tarifas Alfandegárias e o Comércio*), e em seguida da OMC, a criação das agências especializadas do sistema das Nações Unidas, e a multiplicação das conferências e convenções internacionais, os elementos de governança mundial são progressivamente implementados. No entanto, eles mesmos têm contribuído para aumentar as interdependências, na medida em que permanecem fortemente ancorados em uma representação do mundo dominada por relações entre Estados soberanos e pelo jogo do mercado. E como é justamente essa representação que se encontra superada, a maior parte das formas atuais da governança mundial torna-se obsoleta. Portanto, uma nova arquitetura deve ser construída.

Mas uma nova arquitetura da governança mundial não poderá emergir sem uma nova filosofia a ser aplicada também a outros níveis. Ela pressupõe inclusive uma nova concepção e um novo lugar para os Estados nacionais, que deverão reconsiderar até mesmo suas relações com os territórios que os compõem.

E como fazer emergir essa nova arquitetura?

É importante considerar que a governança não é uma teoria especulativa abstrata. É, como toda arquitetura, um conjunto de respostas aos desafios concretos que as sociedades têm que enfrentar, e que pouco-a-pouco vão “formando o sistema”, até que seja possível a formulação de princípios gerais. Portanto, é mais adequado falar de emergência progressiva de uma teoria com base na observação de problemas, práticas e inovações que acontecem de maneira recorrente. Por sua vez, o enunciado de princípios gerais permitirá a construção de uma “ideologia da governança”, suscetível de oferecer a imagem estável e duradoura, o quadro de referência comum que levará cada um a se orientar e agir no seio e no exterior dos serviços públicos.

Nessa construção, a *Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário* representa um campo experimental duplamente rico. Alguns grupos internacionais de reflexão foram promovidos sobre governança em diferentes níveis (o território local, o Estado, a integração regional, a governança mundial). Outros tiveram como tema os desafios setoriais (a segurança, a água, a energia, os capitais financeiros, a ciência etc.). Em cada um desses grupos de reflexão (denominados *chantiers*, no âmbito da *Aliança*) emergem, continuamente, questões específicas de governança.

As seguintes proposições são resultados dessa dupla contribuição, que permitiu verificar:

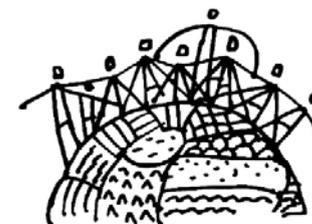
- a importância das questões de governança, qualquer que seja o tema abordado: não são nem os meios técnicos e científicos e nem mesmo os recursos financeiros e humanos que fazem falta ao mundo atual, mas a capacidade de combiná-los e orientá-los para assegurar o pleno desenvolvimento individual e coletivo;
- a frequência das “crises da governança”, que revelam a inadequação das regulamentações atuais, traduzidas no crescente descrédito na gestão pública e na política, situação particularmente perigosa no momento em que elas devem ser profundamente reabilitadas e reformadas;
- a existência de grandes princípios comuns, em torno dos quais deve ser reconstruída uma nova ideologia.

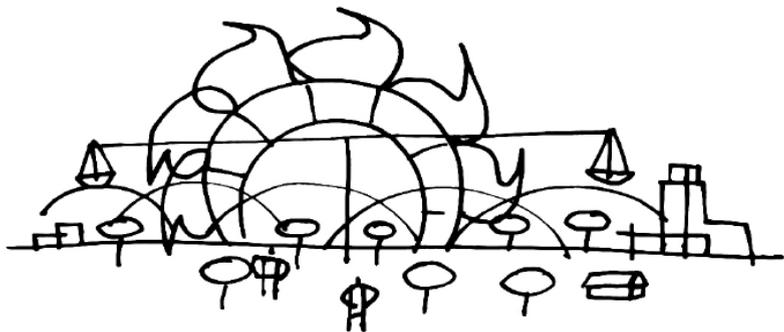
Os princípios comuns de governança são organizados em torno de uma idéia central: *face aos dispositivos atuais, públicos e privados, que privilegiam as abordagens “verticais” de produção e distribuição de bens e serviços comerciais, que separam (o público e o privado, o econômico e o social, o desenvolvimento material e o desenvolvimen-*

to humano, a humanidade e a biosfera), que criam compartimentos estanques relativamente às responsabilidades dos diferentes níveis de governança, às competências dos diferentes serviços públicos e à atividade dos diferentes tipos de atores, torna-se necessário construir modalidades de governança capazes de promover as relações entre os diferentes setores de atividade, entre os atores sociais, entre a atividade humana e os ecossistemas.

Tal postura implica uma radical mudança de olhar, que leva por exemplo a considerar que um “território local” se define não como uma porção de espaço físico, mas como um sistema de relações aberto; que o principal papel do Estado é organizar as sinergias entre os atores públicos e privados; que a governança mundial não pode mais ser o espaço diplomático das relações entre Estados, mas o espaço doméstico em que se organizam as relações, se possível contratuais, entre diferentes categorias de atores.

Os dez princípios expostos a seguir refletem essa mudança.





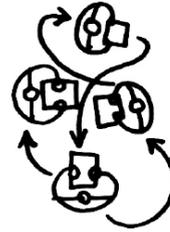
1. Primeiro princípio

a governança fundamenta-se numa abordagem territorial e no princípio da subsidiariedade ativa

1.1. A governança fundamenta-se numa abordagem territorial

É bem provável que o século XXI venha a ser o das cidades e dos territórios, tal como o século XX foi o século das empresas e dos Estados. O território local, por paradoxal que isso possa parecer numa época em que se fala apenas de deslocalização das atividades e de net-economia, é a pedra angular da governança de amanhã e pode ser o principal ator social do século XXI, ocupando o lugar da empresa.

Tal situação já pode ser constatada ao observarmos que o desen-



1.2. O princípio da subsidiariedade ativa define as modalidades de cooperação entre níveis de governança

volvimento econômico está freqüentemente atrelado a dinâmicas territoriais localizadas: cidades, Estados, regiões; de Cingapura a Silicon Valley nos Estados Unidos, do sudeste da Inglaterra à Ilha Maurício, de Xangai na China à Emilia Romagna na Itália. Quanto mais a economia consiste em articular entre si fatores e atores de natureza diversificada, mais as dinâmicas territoriais de gestão dos recursos humanos, de parceria, de rede, de mercado de emprego, de dom e de contra-dom, de criação de relações de confiança são essenciais.

Mas o primado do território supera amplamente a questão econômica. Cada vez mais é necessário pensar a realidade em sua complexidade, mais há pressa em considerar devidamente as relações, mais é necessário buscar respostas integradas, mais as inter-relações entre as sociedades humanas e o meio ambiente são importantes, e mais a abordagem territorial é indispensável. Neste nível é que se pode avaliar e orientar os fluxos de trocas de matéria e de informação, entre as sociedades e destas com o ambiente. Nesse nível, o que parece teórico, abstrato — “pegada ecológica”, “parceria”, “responsabilidade”, “o vínculo entre o social e o econômico”, “a cidadania” — torna-se concreto, tangível, palpável. Neste nível, finalmente, pode-se enraizar e traduzir uma filosofia geral da governança nos próprios termos de cada tradição.

O primado da abordagem territorial é inseparável do princípio de subsidiariedade ativa, segundo o qual cada território e cada nível de governança tem o dever de fornecer respostas específicas a questões comuns.

O princípio da subsidiariedade ativa está baseado na necessidade de superar a oposição clássica entre a abordagem centralizadora — segundo a qual, em nome da unidade, toda a legitimidade do poder político procede “do alto” (a nação una e indivisível, encarnada pelo Estado) e em seguida o poder é delegado, descentralizado em benefício de poderes locais mais ou menos autônomos — e a abordagem federalista — segundo a qual, em nome da autonomia, toda legitimidade do poder político procede “de baixo” (a comunidade e seus representantes locais) e o poder, em seguida, e a princípio de maneira revogável, é atribuído a um nível federal para as questões que não possam ser resolvidas isoladamente por cada comunidade. Na prática, essas duas filosofias políticas opostas têm sido largamente aproximadas: os Estados centralizados se descentralizam e os Estados

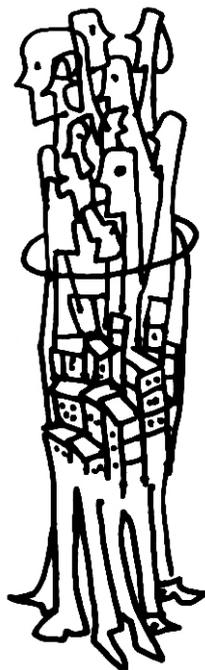
federais delegam um número cada vez maior de competências a instâncias federais. Além disso, essas duas filosofias clássicas repousam numa convicção comum: a distribuição clara das competências entre níveis de governança é que deverá permitir uma real avaliação da ação dos governantes e do próprio exercício da democracia.

Ora, é exatamente essa convicção que se encontra em crise por estar em contradição com os fatos, a saber: que, no mundo atual, nenhum problema sério — como os relativos à educação, água, energia, coesão social, pesquisa/desenvolvimento — pode ser convenientemente abordado em um só nível. Toda política eficaz mobiliza as relações entre diferentes níveis de governança. As modalidades de cooperação entre esses níveis tornam-se centrais na arquitetura da governança.

Falar do primado da abordagem territorial não é manter a ilusão da autonomia de cada território. Ao contrário, cada um deles é uma parcela da Terra Pátria, “confiado” a uma sociedade sob condição de boa gestão. Isso é totalmente oposto a uma visão de proprietário, em que cada um — proprietário privado, coletividade local, governo de um Estado — pudesse fazer o que bem lhe aprouvesse em nome do caráter sagrado da propriedade, da autonomia e da soberania.

O princípio da subsidiariedade ativa combina três idéias fundamentais:

- os diferentes níveis de governança compartilham uma responsabilidade comum, e em vez de saber como cada um gerencia os problemas de sua competência em seu domínio, o essencial é procurar saber como se dá a cooperação entre eles, do nível local ao mundial, cada um dotado de seus meios na gestão de desafios comuns;
- cada território deve encontrar respostas específicas pertinentes a princípios orientadores definidos em comum, de acordo com a idéia, confirmada por múltiplos exemplos, de que as sociedades enfrentam desafios comuns (refletindo a unidade), mas que as soluções mais adaptadas são específicas a cada caso (refletindo a diversidade);
- nenhuma comunidade em nenhum nível dispõe, portanto, de soberania absoluta em determinado território; cada uma administra e é responsável por essa gestão diante de toda a comunidade internacional.



2. Segundo princípio

com a governança, comunidades plurais se instituem,
da esfera da vizinhança à do planeta

2.1. A cidadania é necessariamente plural

Uma comunidade, qualquer que seja seu tamanho e sua denominação, constitui uma identidade, um nível de solidariedade, um corpo intermediário entre o indivíduo e o mundo. Por sua participação em uma comunidade, o indivíduo se transforma em cidadão e essa cidadania está baseada num equilíbrio entre direitos e responsabilidades de cada um em relação à comunidade.

No século XXI a cidadania é fundamentalmente plural. Cada indivíduo será inevitavelmente cidadão de uma comunidade restrita, de

um Estado, de uma região do mundo, e do planeta inteiro. Não se trata de um ou outro, nem um contra o outro, mas um com o outro. Pela cidadania, os indivíduos superam suas insuficiências e o anonimato ao mesmo tempo pela identificação e pela diferença.

A relação entre unidade e diversidade começa na esfera local

A diversidade do mundo era, há alguns séculos, uma abstração filosófica para a maioria da população, que vivia no interior de comunidades mais ou menos homogêneas, definidas por uma identidade forte face ao resto do mundo, supostamente diferente ou hostil. A mistura das populações, a circulação das informações e das pessoas, fizeram, progressivamente, da diversidade a regra geral, tanto no âmbito das cidades como dos bairros. Mas, ao mesmo tempo em que a diversidade cultural e étnica se generaliza, os reflexos de retraimento identitário se multiplicam, com sua onda de violências, inclusive em sociedades em que a coabitação mais ou menos pacífica havia prevalecido durante muito tempo, como na Índia, na África, no Oriente Médio, nos Bálcãs. A idéia de reconstituição de entidades homogêneas reivindicando o direito a instituições próprias e a um território exclusivo é oriunda diretamente do “direito dos povos disporem de

si mesmos”, mas é tão contrária à evolução do mundo que só pode desembocar em impasses de fragmentação e violência. Essa reivindicação de um território exclusivo só pode ser contida se o direito à diversidade for reconhecido em todos os níveis de governança.

A diversidade compreende sempre várias dimensões

Na construção da governança e da comunidade mundial é ilusório e perigoso considerar apenas uma dimensão da diversidade. Com efeito, em vez de se distinguir por afiliações étnicas ou religiosas, a sociedade de hoje estratifica-se muito mais fortemente por classes sociais e grupos socioprofissionais. Frequentemente, entre pessoas de meios diferentes que vivem no mesmo território o fosso é muito maior do que entre pessoas do mesmo meio separadas por milhares de quilômetros. Portanto, temos de perder essa visão unidimensional da diversidade — por exemplo, da ilusão de que se trata de “interesses nacionais” que são menosprezados no cenário internacional. A governança deve basear-se no diálogo não só entre diferentes comunidades territoriais mas também entre meios diferentes; ela pressupõe a organização desse diálogo.



2.2. Uma comunidade necessita de atos instituintes

Uma comunidade não resulta de um decreto, institui-se ela mesma. Certamente, ela não pode reinventar-se todos os dias, nem tampouco se alimentar somente de uma história comum e de mitos ou acontecimentos fundadores do passado. A necessidade de atos instituintes, fundando ou refundando a comunidade, é ainda mais imperiosa quando se trata de comunidades que se anunciam como as “regiões do mundo” ou a “comunidade internacional”.

Uma comunidade se institui notadamente ao inventar suas próprias regras, sua própria constituição, o contrato social que lhe serve de fundamento e a liga às outras. Criar, em todos os níveis, as práticas instituintes e os atos constituintes é uma das dimensões da governança; e no período histórico em que nos encontramos, uma necessidade absoluta.





3. Terceiro princípio

a governança remete a economia a seu devido lugar

3.1. O mercado é um meio, não uma finalidade em si

De uma maneira ou de outra, a governança é sempre um ato de resistência, pelo qual a comunidade afirma sua capacidade de orientar seu próprio destino. Esse é o próprio sentido da palavra democracia, e vale em particular para a economia e para o mercado. Um país ou uma região do mundo pode considerar que o jogo do livre mercado lhe favorece; e, nesse caso, são capazes de tornarem-se seus defensores incondicionais em escala mundial. Mas para uma comunidade democrática consciente de si mesma, essa postura será sempre uma posição tática, limitada no tempo e no espaço.

Assim, a União Européia, na década de 50, fez a escolha de sua unificação econômica após o fracasso da iniciativa de instituir uma Comunidade Européia de Defesa. A unificação econômica não era uma finalidade em si, mas o meio de construir uma paz duradoura entre seus membros.

Nos últimos cinquenta anos, o desenvolvimento dos países da Ásia fez-se não pela subordinação às leis do mercado, mas pelo controle de seus mecanismos em proveito próprio, ao protegerem, por exemplo, como rizicultores sensatos, as mudas econômicas ainda jovens até que elas tivessem adquirido suficiente solidez para enfrentar o vento fortíssimo do mercado mundial. Outros países praticaram uma governança menos prudente e as medidas protecionistas transformaram-se em lucro duradouro para os monopólios nacionais.

No decorrer de sua história, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos souberam ser, alternadamente, protecionistas ou partidários do livre-comércio, segundo seus interesses.

Na última década, a pressão dos Estados Unidos em favor de uma abertura acelerada da Rússia à economia de mercado parece ter sido inspirada tanto pela preocupação em enfraquecer o grande inimigo do passado quanto pelo propósito de ajudá-lo a desenvolver-se.

Neste caso, o discurso sobre o mercado estava também a serviço de um projeto político.

No século XXI já não é mais possível falar de “economia nacional” e de “economias locais” como se fossem entidades mais ou menos autônomas, pois tanto os mercados como as empresas e os capitais já são internacionalizados. No entanto, tal constatação não impede que os territórios locais, os Estados ou os conjuntos continentais definam estratégias de desenvolvimento, servindo-se das sinergias entre atores, da pesquisa/desenvolvimento, das encomendas públicas, da possibilidade de acompanhar os produtos nos diferentes estágios de sua produção, incluindo sua comercialização etc. Estratégias tanto mais necessárias na medida em que os imperativos do desenvolvimento sustentável vão obrigar a sociedade humana a produzir uma melhor qualidade de vida com menos matéria e menos energia, o que aponta para uma “reterritorialização” da economia e das estratégias localizadas de desenvolvimento.



3.2. O papel da governança é delimitar as categorias de bens que entram e as que não entram na dinâmica e nas regras do mercado

Para colocar a economia no seu devido lugar, o papel da governança consistirá também em delimitar as categorias de bens que devem fazer parte das trocas comerciais. Tradicionalmente, estabelecia-se uma distinção entre os bens e serviços públicos, cuja produção e uso escapavam em parte ao mercado, e os bens e serviços comerciais, com as fronteiras entre esses dois tipos de bens flutuando de maneira considerável conforme as opções culturais e políticas das sociedades.

Dizer que um serviço é público equivale a afirmar o direito universal a esse serviço. O exemplo mais evidente disso é o caso da saúde e da educação, em que o critério público/privado visa não tanto as características próprias de um produto (uma ida ao salão de cabeleireiro não é diferente, tecnicamente falando, de uma visita médica), mas sua finalidade.

No século XXI, o desenvolvimento sustentável — conceito orientado pelos objetivos de justiça social e equilíbrio entre a humanidade

e a biosfera — leva a introduzir uma nova distinção fundamental entre categorias de bens:

- a primeira é constituída por bens e serviços que são o fruto de nossa engenhosidade e se dividem ao serem compartilhados — principalmente, os bens industriais;
- a segunda é constituída por bens que se destroem ao serem compartilhados — são compostos pela ampla categoria dos bens comuns e exigem uma gestão coletiva;
- a terceira é constituída por bens que se dividem ao serem compartilhados, mas não implicam, essencialmente, a atividade humana — trata-se da categoria dos recursos naturais, cuja distribuição depende da justiça social e não tanto da economia mercantil;
- a quarta, finalmente, a mais interessante para o futuro, é constituída por bens que se multiplicam ao serem compartilhados — o conhecimento, a inteligência, a beleza, o amor, a experiência etc. Em vez de serem tributários do mercado, tais bens deveriam depender de uma lógica de mutualização: *recebo porque dou*.

O mercado está muito bem adaptado à primeira categoria de bens. No entanto, ao transformá-la em um valor absoluto e no expediente

infalível de distribuir racionalmente os bens, pretende-se reduzir as quatro categorias de bens a uma só: a da mercadoria. Ao proceder assim, destrói-se a segunda categoria de bens, o bem comum e os ecossistemas, e pratica-se um ato de injustiça, ao reservar a terceira categoria — os recursos naturais — a uma minoria de pessoas ricas. Por uma escassez criada artificialmente, aqueles que não têm os meios de pagar uma taxa a seus detentores são privados de conhecimento e de experiência. Pior, chega-se a uma economia que ignora o valor das relações e desconsidera aquilo que não tem valor de mercado. A governança interessa-se, principalmente, pelas últimas três categorias de bens e exerce aqui duas funções: delimita a esfera do mercado em particular à primeira categoria de bens, além de gerenciar e promover as outras três categorias.

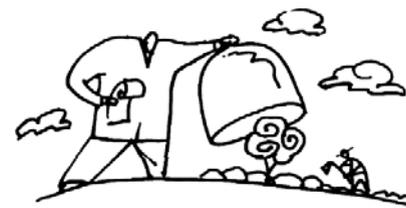
Assim, relativamente ao mar e às regiões litorâneas, que são bens de segunda categoria, exige-se uma gestão coletiva; o mesmo devendo ocorrer com a floresta tropical ou com os grandes ecossistemas ainda virgens das estepes. Trata-se, necessariamente, de uma gestão de proximidade, garantida no nível dos territórios locais. Portanto, não são “reservas” subtraídas a qualquer intervenção humana, mas espaços em que a atividade do homem se inscreve no funcionamento dos ecossis-

temas e se subordina a suas exigências. Nesse caso, a propriedade e a soberania só podem ser limitadas. Em contrapartida, há necessariamente implicação de uma comunidade mais ampla — nacional, continental ou mundial — no financiamento desta gestão.

Entre os bens típicos da terceira categoria, encontra-se a água, os solos e a energia; sua gestão parcimoniosa, sua regeneração (em relação à água e aos solos) ou sua produção (relativamente às energias) implicam ações integradas e cooperativas entre atores da esfera local à mundial. Essas ações podem mobilizar atores privados e, globalmente, elas visam proteger, economizar, reconstituir e distribuir um bem comum.

Finalmente, os bens que se multiplicam ao serem compartilhados são aqueles que permitem um desenvolvimento humano sem limites, compatível com recursos finitos. Arrastadas por seu dinamismo e inebriadas por seu sucesso, as empresas mercantis pretenderam, no final do século XX, incluir esta quarta categoria na economia de mercado, sustentando que essa era precisamente a própria condição do desenvolvimento dos conhecimentos (propriedade intelectual), do financiamento da inovação (patentes) ou, até mesmo, de sua difusão (privatização dos conteúdos culturais). Ao proceder

desta maneira, elas saíram de seu campo legítimo de intervenção e, nas décadas por vir, estarão expostas a uma condenação universal. E uma das principais funções da governança, em todos os níveis, consistirá em organizar os sistemas de mutualização de tais bens.





4. Quarto princípio

a governança deve se fundar numa ética da responsabilidade

4.1. A humanidade tem uma responsabilidade comum: construir um mundo responsável, plural e solidário

A governança traduz-se necessariamente por obrigações e limites impostos à liberdade de cada um. Para se tornarem legítimas, essas obrigações devem ser justificadas por uma necessidade, um objetivo comum reconhecido por todos. Desde que o homem é homem, esse objetivo tem sido a defesa e o desenvolvimento da comunidade, da cidade e da nação.

Neste início do século XXI, a mudança não é apenas quantitativa, mas qualitativa. Mesmo na esfera local, a governança remete para

princípios comuns de escala mundial, para uma responsabilidade comum: a construção de um mundo ao mesmo tempo diverso e unificado, plural e solidário. A gestão de um território, seja qual for seu tamanho, é assim a gestão delegada de um pedaço do mundo.



4.2. Uma carta das responsabilidades humanas complementa os dois pilares existentes da comunidade internacional

Não há comunidade nem governança sem reconhecimento de valores comuns. Eis a razão pela qual a maior parte das constituições começa por um preâmbulo que enuncia os objetivos fundamentais do “viver juntos”. A comunidade se degenera quando esquece a finalidade das relações entre seus membros para se limitar a ser uma comunidade circunstancial de interesses, quando a família não passa de um conjunto de pessoas que utilizam a mesma geladeira.

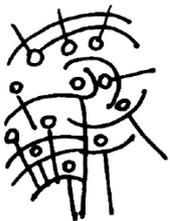
A nova era em que está entrando a humanidade é caracterizada por interdependências de uma nova amplitude entre as pessoas, entre as sociedades, entre a humanidade e a biosfera. Essas interdependências

exigem uma nova definição para a responsabilidade e uma redefinição do contrato social que liga cada ator ao resto da sociedade. As responsabilidades traduzem-se na ação cotidiana, mas exercem-se, em virtude das interdependências, em relação a toda a comunidade internacional.

Após a Segunda Guerra Mundial, para enfrentar os desafios da época, as nações elaboraram, a *Carta das Nações Unidas sobre a Paz e o Desenvolvimento* e a *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Até o presente, essas duas convenções têm sido os pilares em que estão baseadas as relações entre os povos e entre os Estados em escala planetária.

Os novos desafios da humanidade no século XXI exigem uma nova convenção, um terceiro pilar para complementar os outros dois, uma convenção que deve esclarecer as responsabilidades dos Estados e também de todos os atores da sociedade para assegurar uma vida digna a todos os seres humanos e preservar a vida sobre o planeta.

Essa *Carta das Responsabilidades Humanas* deve poder, ao lado da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, fundamentar os estatutos elaborados em diferentes níveis de governança e pelos quais as comunidades se instituem duplamente: pelas responsabilidades que assumem seus membros uns em relação aos outros, e pelas responsabilidades que assumem juntos em relação a toda a comunidade humana.



4.3. A carta define a natureza da responsabilidade

Falar de responsabilidade implica definir sua amplitude. A nova situação da humanidade leva a uma definição mais abrangente de responsabilidade, que considere três componentes:

- em última análise, sou responsável pelo impacto — desejado ou não, previsto ou imprevisto, de meus atos. É a consciência do grau de imprevisibilidade desses atos que serve de fundamento ao princípio da precaução;
- sou responsável por não ter agido, em particular associando-me a outros, quando tinha a possibilidade de fazê-lo. Em outros termos: não posso refugiar-me por detrás da consciência de minha própria insuficiência, de minha própria ignorância, ou de um dever de obediência;
- sou responsável na proporção de meu poder e de meu saber. O poder e o saber são privilégios, e criam outros tantos deveres.



4.4. O princípio da responsabilidade se aplica a todos os domínios da governança

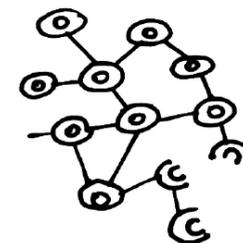
A responsabilidade tem uma significação moral e uma significação jurídica. Moral: o exercício de minha responsabilidade me torna membro da comunidade. Jurídica: exigência de transparência e dever de prestar contas.

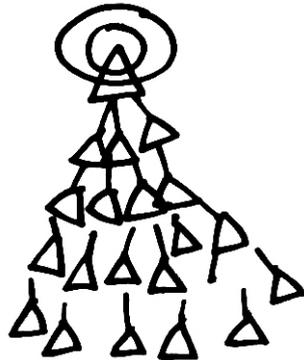
- No nível dos governantes e das administrações públicas, todo o poder implica numa responsabilidade por parte de quem o exerce, não só em relação aos que lhe confiaram tal poder e têm a possibilidade de retirá-lo, mas também de forma mais ampla em relação a tudo o que, na sociedade e na biosfera, encontra-se afetado pelo exercício desse poder. A idéia de que a responsabilidade dos governantes só é exercida em relação aos eleitores tinha sentido quando o planeta era uma justaposição de países que estabeleciam relações diplomáticas entre si; deixou de ser compatível com a realidade do mundo atual. A ampliação da definição de responsabilidade é uma outra maneira de dizer que, em relação ao planeta, estamos passando da era da diplomacia para a era da gestão doméstica. Em vez de se limitar a um dever do mandatário para com seus mandantes, o

dever de prestar contas estende-se, de forma mais ampla, a todos os membros da comunidade humana.

- No plano dos serviços públicos — serviços de uma coletividade local, organismos de um Estado, agências especializadas das Nações Unidas —, o princípio da responsabilidade serve de fundamento a uma hierarquia das normas e regras, assim como a uma hierarquia das lealdades. Cada agente da função pública tende a limitar sua responsabilidade ao domínio de competências de sua instituição, isentando-se de qualquer responsabilidade pessoal uma vez que tenha havido respeito às regras e obediência às ordens. O princípio da responsabilidade, ao contrário, torna cada instituição responsável pelos efeitos de sua ação até mesmo sobre dimensões diferentes daquelas de sua incumbência. Isso significa que a *Carta das Responsabilidades* deve ter um valor constitucional que se imponha ao conjunto das atividades públicas.
- O princípio da subsidiariedade ativa, combinado com o princípio da responsabilidade, transforma o dever dos funcionários. Já não se trata somente de um dever de conformidade a regras, mas também, e sobretudo, de um dever de pertinência: o de procurar, em cada caso, a resposta mais adequada aos objetivos gerais.

- Finalmente, além dos governantes e da função pública, o princípio da responsabilidade constitui a base, implícita ou explícita, do contrato social dos diferentes atores sociais em relação ao resto da sociedade, em particular dos detentores e gestores do capital material e imaterial: acionistas, dirigentes de empresas, financistas, pesquisadores, professores e jornalistas.





5. Quinto princípio

a governança define o ciclo de elaboração, decisão e controle das políticas públicas

5.1. A evolução da sociedade modifica as condições de exercício da política

Tanto o senso comum como a tradição política democrática ressaltam, hoje, no domínio da governança, a responsabilidade dos governantes eleitos para gerenciar as questões públicas e a necessidade de por em prática os meios de controle e um equilíbrio dos poderes (*checks and balances*) face aos desvios possíveis do exercício do poder.

Meios de controle e equilíbrio dos poderes são mais necessários que nunca na nova era, e também implicam numa renovação do pensamento, que está ligada a várias evoluções combinadas:

- Quanto maior for a complexidade de um problema, tanto mais importante será o processo de elaboração de uma solução conveniente. A decisão de adotar essa solução é apenas a etapa final, a coroação do processo.
- A maior parte das políticas implica não mais numa ação pública isolada, mas numa cooperação entre atores de diferente natureza, que devem estar necessariamente associados desde a fase de elaboração;
- Em face de problemas técnicos, científicos ou econômicos complexos, a questão do acesso às fontes de informação e ao conhecimento especializado tornam-se decisivas. Ora, a independência das fontes de informação e dos especialistas é cada vez menos garantida;
- A democracia representativa consiste na eleição de governantes que atuam “em nome do povo”, e a ele prestam contas em cada período eleitoral. Essa modalidade era conveniente a um mundo em que o nível de educação era medíocre e a informação circulava lentamente, mas esse já não é mais o caso e os cidadãos reivindicam com freqüência um papel diferente da simples função de eleitor passivo. A emergência de organizações não governamentais (ONG), do nível local ao mundial, dá testemunho da situação atual. Sem poder pretender uma “representatividade” equivalente

à que é conferida pelo sufrágio universal, elas encarnam a aspiração a formas mais participativas de elaboração, implementação e controle das políticas públicas;

- O desenvolvimento das grandes empresas multinacionais, cujo volume de negócios supera muitas vezes o produto interno bruto de um grande número de Estados, representa de fato um poder e um impacto sobre a vida da coletividade muito superior ao de algumas políticas públicas. Nesse sentido, tais empresas devem enfrentar condições de transparência, controle e contra-poderes semelhantes às que são impostas aos próprios governantes. Este princípio vale também para as grandes ONGs;
- Finalmente, e sempre em conformidade com o princípio da responsabilidade, controle e contra-poderes não podem limitar-se aos mandantes, dirigentes e mandatários, devendo chegar também aos eleitores, no caso de responsabilidades políticas; aos acionistas, no caso das empresas; e a associados, no caso das associações.



5.2. A política organiza o processo coletivo de elaboração e implementação das decisões públicas

Assim, a evolução da sociedade conduz a uma outra visão da decisão pública. Enquanto antes a atenção era dirigida quase exclusivamente para o procedimento de escolha entre soluções alternativas, atualmente ela deve orientar-se de preferência para a concepção de procedimentos de elaboração de soluções satisfatórias, para o processo de estabelecimento de parcerias e, finalmente, para os procedimentos públicos de avaliação.

Essa evolução é visível tanto no plano local, como é demonstrado por exemplo pelos procedimentos participativos de elaboração e controle dos orçamentos, quanto no plano mundial.

Nessa nova configuração de governança, sobressaem-se os quatro princípios seguintes:

- Distinguir poder de proposição e poder de decisão. Essa distinção foi o fundamento da construção europeia. Tratava-se com efeito de resolver a quadratura do círculo: as políticas deveriam ser elaboradas segundo o interesse comum europeu, mas as instâncias democráticas eram — e, em grande parte, ainda permanecem — os

Estados-membros, ciosos de suas prerrogativas e de sua soberania. A Europa só conseguiu avançar na medida em que o monopólio do poder de proposição — portanto, a responsabilidade de organizar o processo de elaboração das políticas — foi sendo atribuído à Comissão Europeia. O Conselho Europeu, formado pelos chefes de Estado ou por seus representantes, conserva o poder de decisão. Essa distinção é de grande interesse nos casos, atualmente numerosos, em que as instituições democráticas são alçadas a um nível que não corresponde à escala real dos problemas. Aplicado à governança mundial, por exemplo, este princípio faria do Secretariado Geral uma verdadeira instituição extra-nacional dotada de um poder exclusivo de proposição. A responsabilidade de organizar um processo público de elaboração de proposições daria à Comunidade Internacional uma força e uma legitimidade que atualmente não lhe são conferidas pelas negociações diplomáticas nem pelas conferências internacionais.

- Organizar o debate público. Face aos complexos desafios de nossas sociedades, os cidadãos encontram-se, muitas vezes, completamente desarmados para enfrentá-los. Os dispositivos institucionais parecem-lhes freqüentemente incompreensíveis, e os

especialistas, raramente independentes, roubam a cena, e se entendem para invalidar qualquer opinião que não tenha nascido no seio de suas corporações. Nessas condições, o debate público apresenta três virtudes: permite construir os termos do debate, tornando-o progressivamente inteligível para um grande número de pessoas; obriga a sair de um confronto/negociação mais ou menos secreta entre os interesses envolvidos; e traz à tona novos tipos de relações e de alianças.

- Distinguir entre a natureza de uma política e o estatuto dos atores encarregados de sua implementação. Também de forma bastante freqüente e em todos os níveis, a governança está baseada numa distinção simplista em que objetivos públicos dependem de atores públicos, e os objetivos privados de atores privados. Este simplismo presta-se a toda espécie de hipocrisia e de purismo. Os Estados encontram-se, freqüentemente, sob a influência de poderosos *lobbies* — incluindo *lobbies* corporativistas no interior da função pública. Além disso, um grande número de sistemas públicos funciona segundo uma lógica de rentabilidade e de monopólio, a serviço dos detentores de uma parcela do poder. Finalmente, as instituições públicas e políticas evoluem de forma lenta, o que constitui uma

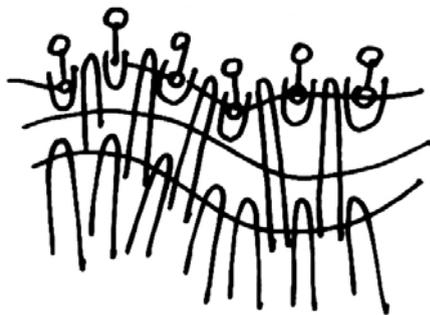
desvantagem considerável num contexto que evolui muito rápido. No entanto, inversamente, as carências do sistema público não poderiam justificar uma privatização do próprio serviço. No futuro, tornar-se-á determinante a arte de combinar objetivos públicos com atores dotados de múltiplos estatutos.

- O exercício real dos contra-poderes pressupõe a existência de redes independentes de investigação. As redes públicas de informação padecem, em geral, de duas restrições: uma de ordem territorial (ficam confinadas aos limites do território administrado), enquanto a outra está relacionada ao método (a informação disponível é condicionada pelas relações de poder). Nessas condições, é essencial, para o futuro da democracia que sejam desenvolvidas, em todos os níveis, redes independentes de investigação capazes de confrontar e sintetizar, de forma mais livre, experiências e informação, e de criar circuitos mais curtos entre a informação “do alto” (os poderes) e a “de baixo” (os cidadãos comuns).

As mídias, às vezes qualificadas como “quarto poder”, ao lado do legislativo, do executivo e do judiciário, ocupam um lugar essencial nas sociedades democráticas e poderiam cumprir esse papel, mas es-

barram em várias limitações: a concorrência entre as mídias, o que as leva a privilegiar a notícia fácil e a informação formatada; a influência dos grandes grupos econômicos dos quais costumam depender; a ausência de conhecimento especializado; o medo de perder o acesso às fontes oficiais de informação.





6. Sexto princípio:

a governança organiza as cooperações e as sinergias entre atores

6.1. Os poderes públicos devem saber estabelecer diálogo e parcerias com outros atores

Apesar de não terem a exclusividade de tal operação, os poderes públicos são, em geral, melhor posicionados para suscitar diálogos e parcerias, podendo ser os catalisadores da ação coletiva. Os Estados mais bem-sucedidos na condução do desenvolvimento econômico têm sido aqueles capazes de mobilizar e organizar todos os atores em torno de um projeto comum. E no nível local, ninguém contesta a legitimidade do prefeito para reunir em assembléia a todos os atores do território.

No futuro, essa capacidade dos poderes públicos de organizar e mobilizar atores de natureza diversa será uma dimensão essencial da governança. Mas ela implica uma profunda mudança cultural em relação aos governantes e à função pública, e exige mudanças também nos procedimentos.

Tradicionalmente, os poderes públicos — em particular, os Estados — costumam situar-se acima da sociedade, apesar de serem expressão dela mesma. A idéia de um diálogo em pé de igualdade, sem que a administração imponha sua linguagem, suas categorias mentais, suas restrições, seus procedimentos e seus ritmos, continua sendo pouco compartilhada, principalmente, quando se trata do diálogo com as categorias mais pobres da sociedade, mais afastadas do poder e de seus códigos.

A mudança deve ser também administrativa. Quanto mais rígidos os procedimentos, menos liberdade os funcionários têm para adaptá-los e mais facilmente a administração impõe modalidades de diálogo a seus interlocutores, o que é contrário a um verdadeiro diálogo, que pressupõe possibilidades de escuta e influências mútuas. A contradição é ainda mais flagrante quando os poderes públicos têm de estabelecer parcerias de longo prazo com outros atores. Com efeito, para

que surja uma real parceria em torno de um projeto comum, é necessário que exista liberdade de negociação e de iniciativa por parte de cada parceiro, caso contrário, os poderes públicos acabam sufocando aqueles mesmos de quem pretendem obter a adesão. Muitas parcerias procuradas de boa-fé pelos poderes públicos não passam, na prática, de convites dirigidos a outros atores para participarem de projetos definidos unilateralmente pela administração.



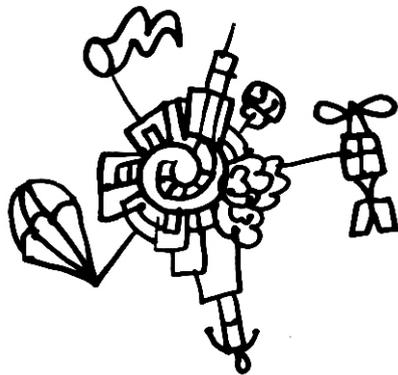
6.2. O estabelecimento de parcerias pelos poderes públicos assenta-se nos princípios da responsabilidade e da subsidiariedade ativa

Para conseguir “a adesão a um projeto compartilhado”, a administração deve promover, em todos os seus níveis, uma mudança cultural que pressupõe a implementação do princípio da subsidiariedade ativa. Por seu intermédio, a administração e seus membros passam do “dever de conformidade” (o estabelecimento de regras uniformes) para o “dever de pertinência” (a busca da melhor solução para a implementação dos princípios orientadores).

A liberdade assim proposta manifesta-se apenas com a criação de um espírito de serviço público amplamente compartilhado e com o reforço da transparência e do controle democrático. As regras administrativas que confinam os agentes em uma rotina conformista são baseadas em um duplo receio: o de que os espaços de liberdade, oferecidos aos agentes da função pública, venham a reforçar o arbitrário administrativo e a corrupção; e o de que a administração acabe ocupando o lugar do poder político na tomada de decisão.

Mas a experiência demonstra que arbitrário administrativo e corrupção se beneficiam tanto da superabundância de regras quanto de sua ausência. Por sua vez, as relações entre poder político e administração também exigem uma profunda mudança cultural. Enquanto essa relação estiver baseada na antiga concepção segundo a qual o poder político tem o “monopólio do sentido” e a administração não passa do agente de execução de suas decisões, a situação permanecerá bloqueada e a tecnocracia, ou seja, o poder da administração, dissimulado sob sua aparente docilidade às diretrizes políticas, continuará atuando sem qualquer restrição.





7. Sétimo princípio:

a governança é a arte de conceber dispositivos coerentes com os objetivos perseguidos

Além de perseguir objetivos louváveis e propor “boas” políticas, é necessário colocá-los em prática. A arte da governança é uma arte de pôr em prática, uma arte da ação, uma arte de conceber dispositivos coerentes com os objetivos perseguidos. Esta arte não se reduz à votação de leis ou ao estabelecimento de regras, mas está baseada, sobretudo, no funcionamento dos serviços públicos e em sua capacidade para fazer evoluir a governança.



7.1. O gerenciamento público e sua reforma são o coração da governança

As organizações de grande porte são necessariamente complexas. Elas permitem a cooperação de um grande número de pessoas a partir de suas referências culturais, de seus anseios e de suas paixões. Colocam em prática numerosos procedimentos jurídicos e técnicos, muitas vezes acumulados no decorrer dos anos. Gerenciam múltiplas relações de poder.

Cada organização possui uma “lógica profunda” que pauta suas reações, delimita o que ela percebe da realidade, orienta e até mesmo determina a natureza das soluções que é capaz de conceber e colocar em prática. Mesmo sem o conhecimento de seus atores, essa lógica profunda acaba tornando-se obrigatória, ainda que em contradição relativamente aos objetivos atribuídos à organização.

Vamos apresentar alguns exemplos simples: como poderá ser motivo de espanto se um diretor de empresa remunerado por participação nos lucros procurar estar mais próximo de seus acionistas do que de seus assalariados? Se um gestor de patrimônio avaliado por seu desempenho no curto prazo mostrar pouco interesse pelo longo prazo?

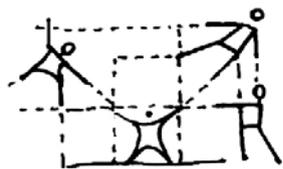
Se alguém que exerce um cargo eletivo estiver preocupado sobretudo com sua reeleição? Se um funcionário que trabalha em um serviço setorizado e piramidal privilegiar a satisfação de seu chefe em vez da cooperação com outros serviços? Se nas sociedades em que o dinheiro é obtido pela astúcia os funcionários responderem menos à preocupação com o respeito pelo público do que à corrupção e ao clientelismo? Por que um serviço público financiaria de bom grado um debate público ou a construção de redes humanas de longo prazo, se ele é avaliado pelas realizações materiais tangíveis no curto prazo? Como seria possível comprometer-se em uma parceria de longo prazo se os procedimentos orçamentários impedem um compromisso público além do período de um ano? Como seria possível implicar-se em processos cooperativos se a lentidão dos procedimentos administrativos cria empecilhos a tal iniciativa em outros aspectos? Como é que um banqueiro, avaliado pela soma de empréstimos “aplicados” durante o ano, estaria disposto a multiplicar as negociações relacionadas com empréstimos de reduzido valor? Como é que um funcionário internacional poderia sentir-se incitado a proferir um julgamento franco sobre a política de um grande país se é avaliado, sobretudo, por sua flexibilidade diplomática?

A arte da governança é a arte de conceber instituições públicas cuja lógica profunda seja coerente com as missões que lhes são atribuídas. Esta arte é a engenharia institucional. Ora, em todos os níveis da governança observa-se falta de atenção e de competência em relação a essa engenharia. Enquanto são gastos bilhões para a análise e o aperfeiçoamento da gestão das empresas, apenas uma soma irrisória é destinada à gestão dos serviços públicos. Tal situação tem múltiplas razões: os dirigentes políticos focalizam sua atenção no debate político, em vez de se preocuparem com o funcionamento administrativo. Observam a administração a partir “de cima” quando, afinal, a única possibilidade de compreendê-la é a partir “de baixo”. E, em vez de acompanharem o funcionamento concreto dos serviços públicos, interessam-se pelos organogramas e pela nomeação dos diretores. Além disso, a separação entre “a política” e “a administração” esteriliza as reflexões estratégicas sobre as organizações. Por último, a condução de uma profunda reforma das instituições públicas é longa e difícil, portanto pouco gratificante para alguém que exerça um cargo eletivo.

Ainda mais grave, essa falta de atenção ao gerenciamento público compromete a reforma dos serviços públicos.

Toda grande organização costuma ser bastante inerte, resistindo a toda intenção de reforma vinda do exterior. A essa inércia natural tem-se acrescentado freqüentemente, no caso das organizações públicas, uma inadaptação das estratégias de reforma: insuficientemente perseverantes na longa duração, variando ao sabor das alternâncias políticas, confundindo efeitos de anúncio com estratégia; demasiadamente formalistas, baseadas em análises simplistas do funcionamento das organizações; incapazes de se apoiarem em uma aspiração interna de seus próprios agentes em relação às reformas; e, por isso mesmo, exacerbando as resistências à mudança, empreendidas sem visão de conjunto, acreditando que a mudança de diretor pode conduzir a uma evolução real das culturas internas, construídas no decorrer do tempo. Tudo isso explica o fracasso freqüente das tentativas de reforma, efeito direto da falta de investimento no gerenciamento público.

As conseqüências de tais fracassos repetidos são imensas, e a idéia de que as organizações públicas são por natureza pouco rentáveis, burocráticas e incapazes de se transformar, prepara a opinião pública para seu desmantelamento.



7.2. Conceitos, estruturas, culturas, procedimentos, recursos humanos e modalidades de avaliação constituem as principais dimensões da engenharia institucional pública

- a) *Os conceitos*: forjam a ideologia geral dos serviços públicos; determinam a representação que as organizações e seus membros têm de si mesmos, de seu papel e de sua posição na sociedade, assim como o olhar que, em retorno, a sociedade lança para as organizações, ou seja, as expectativas que ela formula a seu respeito. A situação atual pede uma mudança de olhar, assim como a incorporação de novos conceitos.
- b) *As estruturas*: delimitam as áreas e as modalidades da ação pública; atualmente, são setoriais e hierárquicas. No futuro, convirá que elas assinalem a prioridade à abordagem territorial, ao trabalho em rede e à cooperação entre atores; as margens de liberdade de cada um encerra em contrapartida uma responsabilidade pessoal assumida de forma mais bem definida.
- c) *As culturas administrativas*. Cada organização tem seu estilo, seus costumes, sua cultura. Compartilhada pela maior parte de seus

membros, essa cultura constrói-se no decorrer dos anos, influenciada amplamente pelo modo de funcionamento das estruturas. Portanto, não é surpreendente que, na maior parte das organizações, haja uma tendência para permanecer inerte, ser conformista, evitar os riscos, gerenciar sua parcela de poder. No futuro, quatro tipos de atitudes devem ser privilegiados: o sentido do serviço público, incluindo o dever de escuta e de diálogo; o gosto e a capacidade para cooperar; o senso da responsabilidade pessoal; e a capacidade de iniciativa e de julgamento.

- d) *Os procedimentos*: atualmente são concebidos, sobretudo, para garantir a igualdade dos cidadãos, assegurar uma rigorosa gestão dos recursos públicos e permitir que os governantes decidam a alocação de tais recursos. Em si, os objetivos não são criticáveis, mas a maneira de abordá-los, pela adição de restrições uniformes mal adaptadas à diversidade das situações, e pela multiplicação dos controles *a priori*, não permite que eles sejam verdadeiramente alcançados. Os desvios burocráticos são indissociáveis de uma concepção arcaica do poder segundo a qual a ação que consiste em delimitar e aumentar o território de competência, dar ordens e controlar é mais importante do que a de orientar, convencer, dialogar

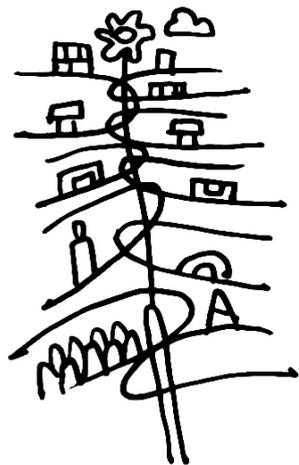
e cooperar. Somente uma análise detalhada dos procedimentos permite revelar os postulados que lhes servem de base e avaliar suas conseqüências sobre o comportamento cotidiano dos atores.

e) *A gestão dos recursos humanos*: é decisiva, e sua importância cresce com a complexidade dos problemas a serem tratados e com a responsabilidade pessoal confiada a cada um. A qualidade dos recursos humanos assenta-se em três fatores: na formação inicial, na modelagem das mentalidades e das atitudes pelas estruturas e pelos procedimentos, e no enriquecimento da competência pela atividade cotidiana, o que pressupõe que a instituição seja concebida como um dispositivo de aprendizagem permanente. Os sistemas públicos têm, freqüentemente, uma gestão deficiente de seus recursos humanos: a formação inicial é precária no que diz respeito à gestão das relações; o modo de gestão engendra mentalidades demasiado burocráticas ou clientelistas; as organizações não são pensadas como “sistemas em aprendizagem continuada”.

f) *Os sistemas de avaliação*: embora predominantemente implícitos, não codificados em regras e procedimentos, os critérios e sistemas de avaliação forjam as mentalidades, as atitudes e os reflexos; são reveladores do que se espera, na realidade, dos agentes do setor

público. Eles refletem a hierarquia efetiva dos valores, freqüentemente em contradição com os discursos oficiais: docilidade ou iniciativa, fidelidade a um chefe ou ao serviço público, reforço do poder da instituição ou prioridade à cooperação com os outros, serviço em favor dos poderosos ou igualdade dos cidadãos, conformismo ou incentivo à inovação etc. Não há reforma da ação pública sem reforma dos sistemas de avaliação.





8. Oitavo princípio:

a governança permite o controle dos fluxos de troca das sociedades entre si e com a biosfera

8.1. Os sistemas de informação constituem um importante componente da governança

Como sistema de regulação da sociedade, a governança empenha-se em captar e associar as informações que permitam elaborar um diagnóstico permanente do estado do sistema, avaliar as trocas internas e externas e promover as correções necessárias. A estrutura, a qualidade e a disponibilidade pública de tais informações são, portanto, um desafio decisivo da governança.

Todos os Estados importantes e instituições internacionais têm desenvolvido sistemas estatísticos sofisticados; a internet, por sua vez,

suscita um crescimento exponencial da informação disponível. Entretanto, é raro que as sociedades disponham da informação necessária para sua auto-organização e condução. Na atual governança, é possível observar quatro limites sérios:

- Os dados financeiros e a medida monetária dos fluxos são privilegiados. A riqueza das nações ainda é avaliada, quase exclusivamente, pelo Produto Interno Bruto (PIB), que só atribui valor às trocas comerciais. São sobejamente conhecidos todos os seus efeitos perversos: esse tipo de avaliação ignora, ao mesmo tempo, o trabalho doméstico, o capital social, a evolução da qualidade da vida e dos estoques de riquezas naturais. As trocas valorizadas no plano monetário são as únicas a serem levadas em consideração: o que não tem preço não tem valor nem interesse e não é avaliado. Essa postura é adotada tanto na empresa quanto nos diferentes territórios: comparativamente ao que ocorria há um milênio em uma aldeia chinesa, a administração de uma grande cidade moderna conhece infinitamente menos as relações em seu seio e com o exterior. Do mesmo modo, não conhece seu consumo de energia e os fluxos de troca de matéria. Paradoxo surpreendente, o desenvolvimento das ciências, das técnicas e dos sistemas de informação tornou-nos cada

vez mais ignorantes de nossa própria realidade concreta. Como tudo é convertido em valor monetário e tudo se troca em um mercado que se tornou mundial, essa acabou sendo a medida de todas as coisas, esvaindo-se o conhecimento sobre outras relações.

- A produção da informação está sob o controle das instituições. Por conseguinte, ela não pode escapar às respectivas representações e relações de poder, resultando em falta de credibilidade.
- Cada instituição pública produz informação para suas próprias necessidades, o que acabou por transformá-las em um grande produtor de informações da sociedade a seu próprio respeito. No entanto, cada uma produz essa informação segundo suas conveniências institucionais, e a adição dessas informações não fornece necessariamente uma imagem pertinente do mundo e da sociedade.
- A abundância atual da informação e a facilidade de acesso a ela cria um efeito de saturação, interferências e ruídos. Desloca-se o desafio da democracia: antes era o acesso à informação, amanhã será sua estruturação, seleção e síntese.

Falta conceber os dispositivos capazes de permitir uma mudança de perspectiva.



8.2. A gestão da informação pública deve contribuir para tornar inteligíveis o mundo e a governança

Para que a comunidade exerça plenamente seu papel de mediador entre o indivíduo e o mundo, a governança deve contribuir para que o mundo se torne inteligível para todos, em particular em relação ao conhecimento que a comunidade tem de si mesma, à compreensão do funcionamento dos sistemas públicos (que, para a população, parecem ser, freqüentemente, opacos, complicados, portanto, suspeitos), e à compreensão do mundo exterior.



8.3. A organização dos sistemas de informação independentes pressupõe a criação de redes

Eis um exemplo em que atores privados desempenham uma função de interesse público, um campo em que a organização da sociedade civil em escala mundial é particularmente eficaz. Suas avaliações são freqüentemente consideradas pela opinião pública como mais confiáveis, por serem mais independentes do que as avaliações

públicas. O caso de *Transparency International*, voltada para as questões de corrupção e cujo índice se tornou uma verdadeira norma, é eloqüente neste aspecto. Do mesmo modo, nas relações entre empresas, determinadas normas de qualidade de origem privada, tais como a norma ISO, têm sido adotadas como normas de referência, inclusive pelos poderes públicos.

Portanto, é necessário que os poderes públicos apoiem a produção autônoma da informação e reconheçam seu interesse público. O acesso à informação primária, na própria base, constitui quase sempre um importante desafio, e pressupõe a instalação de redes internacionais de atores privados, na maior parte das vezes, associativos.



8.4. A escolha dos indicadores e de sua combinação é decisiva

Em um mundo impregnado da cultura dos números, o que não é suscetível de ser avaliado tende a desaparecer, tanto da consciência pública como da dos dirigentes. Outro efeito perverso é que muitas vezes os indicadores induzem a políticas que incidem sobre os sin-

tomas e não sobre as causas dos problemas. Vejamos dois exemplos, extraídos da agricultura: o descuido em não recorrer a medidas sintéticas de qualidade do solo leva à perda de consciência de sua degradação; e a falta de informação por parte do consumidor em relação à qualidade nutricional de um produto leva-o a proceder a uma avaliação baseada no preço e na aparência e não em seu valor para a saúde.

Uma sociedade que, no termo de um debate público, chegasse a um acordo quanto às medidas que caracterizam melhor o que deseja ser, presentemente e no futuro, daria um grande passo em direção à democracia.

Essas medidas deveriam, em particular, permitir um conhecimento concreto dos fluxos e do capital social de cada sociedade.

a) o conhecimento dos fluxos de matéria e a “pegada ecológica” das sociedades.

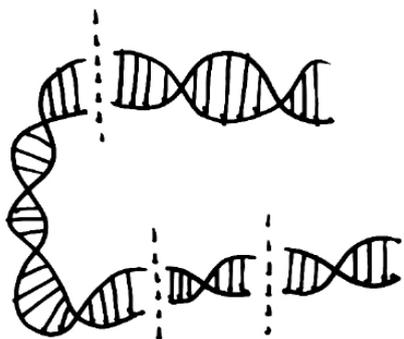
As sociedades economicamente desenvolvidas são convocadas a produzir melhor qualidade de vida com menor quantidade de matéria. Para tal, a condição prévia é que cada pessoa, cada território, cada Estado e toda a comunidade mundial tenham consciência da

maneira como os bens e serviços consumidos combinam trabalho humano, informação e recursos naturais limitados. Essa é a base da futura fiscalização e da reorganização da produção;

b) o conhecimento do “capital social” das sociedades.

A riqueza humana de uma sociedade é o fundamento de sua atual qualidade de vida, de suas capacidades de desenvolvimento e de evolução no futuro. Na experiência do microcrédito, por exemplo, o principal interesse não é criar empregos e renda, mas principalmente elevar as capacidades relacionais de seus beneficiários.



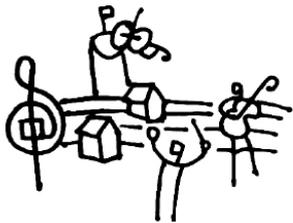


9. Nono princípio

a governança permite gerenciar o tempo e se projetar nele

Preservar a identidade e ser capaz de evoluir; acolher a modernidade sem ser invadido ou destruído por ela; antecipar as mutações vindouras e preparar-se para acolhê-las; mobilizar as energias e as paixões em torno de um projeto comum, cimento da coesão da comunidade. A governança, em todos os níveis, está associada, com toda certeza, ao tempo e ao espaço, a fim de permitir a estabilidade e a coesão do sistema e, simultaneamente, sua evolução.

Essa “arte de gerenciar o tempo” está no cerne da governança, e compreende várias dimensões.



9.1. A arte de governar e harmonizar os ritmos de evolução das sociedades

As sociedades não evoluem em bloco. Enquanto a evolução das ciências e das técnicas se processa com rapidez, arrastando a economia em sua esteira, os sistemas de pensamento, a organização social e espacial, as infra-estruturas, as instituições, e os modelos culturais evoluem muito mais lentamente. A defasagem entre os ritmos da evolução, que nos leva a pensar os problemas de amanhã com as idéias de ontem e a gerenciá-los com as instituições de anteontem, representa um perigo real. As instituições da governança são freqüentemente herdadas do passado, e já não são adequadas às realidades de hoje nem às de amanhã. Determinadas instituições ou políticas públicas, surgidas em um outro contexto, continuam vigentes e atuantes — às vezes, em sentido contrário ao que havia sido definido no momento de sua implantação —, enquanto outras regulamentações que não deixam de ser indispensáveis primam por sua notória ausência. Assim, a dificuldade em gerenciar as grandes metrópoles resulta, em geral, do fato de que nenhuma governança metropolitana conseguiu evoluir em um ritmo semelhante ao da expansão urbana. Desse modo, as

interdependências mundiais e a globalização econômica ainda não conseguiram criar uma governança legítima e eficaz.

A rapidez da evolução não é um fim em si que tivesse de ser imposto a toda a humanidade; e se a humanidade pretende controlar sua evolução, torna-se urgente afrouxar ou bloquear determinadas transformações, no mínimo durante o período da reflexão e do debate.

Afrouxar o que avança depressa demais e acelerar a transformação do que evolui muito lentamente são sinais de lucidez e sabedoria.



9.2. A arte de conduzir estratégias de longo prazo

Ao proporem à sociedade uma estratégia de longo prazo, os Estados revelam-se insubstituíveis para o seu desenvolvimento. A queda do comunismo mostrou a verdadeira diferença entre o planejamento e a estratégia: o planejamento pretende gerenciar os diferentes aspectos da vida econômica e social. A estratégia, por sua vez, concentra-se no essencial e sabe combinar a continuidade com a flexibilidade necessária para a gestão das incertezas e tirar proveito das oportunidades,

fazendo convergir as energias em torno de um projeto comum. Antecipa e prepara as mutações ao promover as necessárias mudanças estruturais, culturais e institucionais.

A estratégia constrói as relações entre o local e o global não sob a forma de diretrizes “vindas do alto”, mas pela organização dos espaços de troca e de reflexão coletiva. Em uma governança que privilegia a abordagem territorial e reconhece que a complexidade só pode ser pensada a partir do concreto e do local, o “longo prazo” não é apanágio dos Estados. Ao contrário, pertence aos cidadãos.

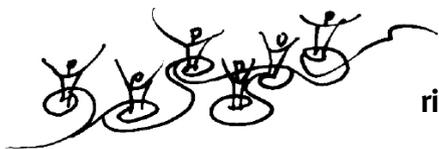


9.3. A arte de associar os horizontes temporais dos atores

Um dos principais obstáculos ao estabelecimento de parcerias entre atores de natureza diferente é o seguinte: cada um tem seus próprios horizontes e seus próprios ritmos, e a parceria implica cadências comuns. Os sistemas públicos têm ritmos decorrentes de seus procedimentos: o tempo de instrução dos dossiês, o orçamento anual, a programação plurianual, os períodos eleitorais. Estes ritmos não são

os da sociedade, que vive predominantemente pressionada pela urgência e, ao mesmo tempo, dependente do longo prazo. Para estabelecer parcerias, os sistemas públicos devem ser capazes de aceitar os ritmos dos outros e, por conseguinte, de flexibilizar os procedimentos.

A arte de associar vários horizontes temporais aparece também na condução das estratégias e das mudanças. É necessário combinar permanentemente ações de horizontes temporais diferentes e combinar os primeiros passos operacionais das ações de longo prazo. A política energética fornece um bom exemplo: todos têm consciência da necessidade de reduzir, em proporções consideráveis, o consumo de energia nos países ricos. Ora, tal operação só pode ser executada pela combinação de ações com horizontes temporais bastante diferentes: mudança das atitudes dos consumidores, modificação dos produtos, dos processos industriais e da tarifação, mudança dos sistemas de transporte e da própria estrutura das cidades.



9.4. A arte de conceber os ritmos próprios da governança

Uma sociedade tem necessidade de grandes ritmos coletivos; não pode limitar-se a viver a rotina do dia-a-dia, nem em clima de permanente questionamento.

A maior parte dos ritmos sociais comuns, se excetuarmos os grandes ritos religiosos, é hoje definida no âmbito dos Estados nacionais. E nos países democráticos, os tempos de reflexão coletiva são com freqüência associados aos períodos eleitorais, com o inconveniente de misturar intimamente reflexão da sociedade sobre si mesma e questões de poder.

O esforço feito pela ONU, no sentido de definir etapas de avaliação relativas à implementação das conclusões das grandes conferências internacionais inauguradas com a *Cúpula da Terra*, compartilha o objetivo de enfrentar um dos principais desafios da governança, que consiste em conceber os ritmos da comunidade mundial em formação.





10. Décimo princípio:

a governança, da legalidade à legitimidade

10.1. Aprofunda-se o fosso entre legalidade e legitimidade da governança

Uma governança é *legal* quando o exercício do poder é regido por um conjunto de regras e princípios, oriundos da tradição ou estabelecidos em uma Constituição, em leis escritas e na jurisprudência.

A legitimidade da governança, por sua vez, é uma noção muito mais subjetiva, e remete ao sentimento experimentado pela população de que o poder político e administrativo é exercido por “boas” pessoas, segundo “boas” práticas e com vistas ao interesse comum. Uma dimensão essencial da governança é precisamente essa adesão

profunda da população e de toda a sociedade à maneira como ela é governada. Para durar, a governança não poderá jamais se impor pela pura opressão, seja qual for o autoritarismo de um regime e a importância dos meios repressivos à sua disposição, mas deverá encontrar um mínimo de eco e de adesão no seio da sociedade.

Na democracia costuma-se considerar que uma governança legal é automaticamente legítima, já que a adesão popular às formas de exercício do poder manifestou-se pelo voto majoritário, as Constituições e as leis. Além disso, a adesão às modalidades concretas do exercício desse poder renova-se periodicamente pelas eleições. Entretanto, a realidade é muito mais complexa que a teoria. Apesar que em certos países a Constituição representa o ato fundador da comunidade, em muitos outros ela é apenas um documento para especialistas, mal conhecido do povo e sem vínculo real com sua percepção do poder. O próprio jogo democrático pode, perfeitamente, facilitar a instauração de uma tirania dos interesses da maioria que nada têm a ver com os interesses de importantes minorias. Em um grande número de países, na África, na América Latina e na Ásia, nos quais o modelo da democracia parlamentar foi importado nas malas da antiga potência colonial, o novo sistema político sobrepôs-se a

antigas regulações consagradas e legitimadas pela tradição. Essas regulações foram obrigadas a se travestir ou se dissimular, mas no entanto, permanecem vivas, o que pode ser constatado todos os dias, por exemplo, com a sobreposição dos direitos fundiários ou dos modos de resolução dos conflitos.

No próprio seio das sociedades em que surgiu a democracia parlamentar, observa-se um crescente descrédito em relação à política, o declínio do respeito pela coisa pública, e uma defasagem entre os modos de exercício do poder e as aspirações da sociedade ou a natureza dos desafios a serem enfrentados. Tal situação revela a existência de um fosso, em via de aprofundar-se, entre legalidade e legitimidade do poder, e a persistência desse fosso constitui uma ameaça à própria democracia.

A eficácia da governança e sua legitimidade reforçam-se ou degradam-se mutuamente. Para se tornar o real motor de uma política de desenvolvimento, um Estado nacional, por exemplo, deve ser forte e respeitado, e estar em condições de convidar os atores a se mobilizarem juntos, de fazer respeitar regras, de cobrar impostos, de incentivar a poupança. Independentemente de ser um regime democrático, ele não conseguirá desempenhar esse papel se não for respeitado, e não

será respeitado se der a impressão de ser ineficaz ou corrupto. Como será possível defender a idéia de uma ação pública reforçada se aquela que está em vigor é considerada ineficaz, empreendida no interesse de uma minoria sem nenhuma preocupação com o bem comum, ou se o Estado impõe respostas a questões cuja compreensão deixa a desejar? Como tomar o partido da ação pública se a administração é percebida como infestada por funcionários, na melhor das hipóteses, limitados e, na pior, preguiçosos, incompetentes e corruptos?

Essa crise de legitimidade é ainda mais séria para a governança mundial. Por um lado, as regulamentações vigentes não se encontram à altura das interdependências da nossa sociedade atual. Por outro, qualquer iniciativa para reforçar essas regulamentações corre o risco de não encontrar nenhuma adesão popular se a legitimidade das existentes estiver sujeita a caução. Ora, é precisamente isto o que ocorre: a ONU é percebida, freqüentemente, como uma farsa dispendiosa. Sua legitimidade democrática é limitada, contida entre o direito de veto de cinco grandes países no Conselho de Segurança e a hipocrisia do princípio “um Estado, um voto”, que finge colocar no mesmo plano países como Nepal, Burkina Fasso e Estados Unidos. Semelhante crise de legitimidade atinge o Banco Mundial e o FMI, que na prática

se tornaram instrumentos de ação dos países ricos sobre os países pobres. Proliferam as regras internacionais enunciadas por autoridades sem rosto, sem mandato claro, sem instância de recurso identificável, minando a autoridade de tais regras e sua efetividade, e levando ao descrédito a possibilidade de novas formulações em domínios onde é evidente a lei da selva e a proliferação de injustiças. Tanto mais que a coerência entre as ações das agências das Nações Unidas não está garantida. E, por outro lado, fazem falta os meios financeiros e regulamentares para promover suas idéias e impor a aplicação das regras que elas instituem. A atual governança mundial — constituída principalmente pelas relações entre Estados nacionais — acumula falhas de legitimidade, tanto no que se refere à falta de legitimidade dos próprios Estados quanto às modalidades de relações entre Estados.

Portanto, reforçar a legitimidade da governança, desde o nível local até o mundial, constitui um desafio essencial.

Para ser legítima, a governança deve compreender três componentes:

- A comunidade deve estar consciente de si mesma, da importância das interdependências em seu seio e com o exterior; além disso, deve experimentar claramente a necessidade de estabelecer regu-

lamentações que garantam sua coesão, sua sobrevivência, seu pleno desenvolvimento. Desse modo, a governança corresponde a uma necessidade.

- Os sistemas de regulamentação devem assentar-se numa base ética, em valores e princípios comuns, reconhecidos por todos. Os membros da comunidade devem ser tratados de maneira equitativa.
- O exercício prático do poder e a implementação das regulamentações devem ser satisfatórios, os governantes competentes e dignos de confiança, os métodos utilizados pertinentes, avaliados e incessantemente aperfeiçoados, e os procedimentos e comportamentos enraizados na cultura.



10.2. A legítima governança responde a uma necessidade vivenciada por uma comunidade

a) A legitimidade da governança depende da consciência que a comunidade tem de si mesma

O que teria ocorrido com a China sem a história do Império Chinês, com a França sem seu Estado, com os Estados Unidos sem a declaração da independência? O que teria acontecido com a construção da Comunidade Européia sem as instituições, os tratados e as regras comuns? Em sentido inverso, quantos países, independentes há bem pouco tempo, não passam de um mosaico de povos em que a existência de um Estado comum, de uma bandeira, de forças armadas, e mesmo de um parlamento, não corresponde de modo algum à consciência íntima de uma comunidade com interesses e destino comum? A coincidência entre o grau de governança e o sentimento de comunidade é e será cada vez mais excepcional. Eis a razão pela qual somente a consciência de comunidades plurais, cada uma delas feita de unidade e de diversidade, pode responder aos desafios do século XXI. Em escala mundial, a consciência de comunidade ainda deverá ser construída. É necessário fazê-la emergir pela criação de

acontecimentos instituintes, pela revelação incessante das interdependências e pela multiplicação das situações de cooperação.

b) Para que a governança seja considerada legítima, sua necessidade deve estar clara

Qualquer tipo de governança cria um equilíbrio entre a preservação da autonomia de cada um e as restrições impostas em nome do bem comum. Se o bem comum perde sua urgência ou sua evidência, se os objetivos perseguidos são obscuros ou se os meios de alcançar os objetivos não são transparentes, as restrições impostas em nome do bem comum perdem sua legitimidade e cada um procura livrar-se delas. Todos os povos, ou quase todos, dispõem de legislações de exceção, que correspondem a situações em que a sociedade se sente ameaçada e em que tal ameaça justifica a suspensão temporária das liberdades, ou um esforço de solidariedade fiscal particular, ou o sacrifício de vidas. A restrição é aceita proporcionalmente a sua necessidade. É possível verificar esta regra em numerosas sociedades em que a fraude fiscal é um esporte nacional e em que, apesar disso, comunidades mais reduzidas não têm nenhuma dificuldade para se cotizarem a fim de realizar uma obra de interesse comum.



10.3. A legítima governança assenta-se em valores e princípios comuns, reconhecidos por todos

a) A legitimidade da governança assenta-se na adesão de todos aos valores que lhe servem de fundamento

Não existem valores coletivos a serem aplicados às instituições e valores individuais destinados às pessoas. O dilema da sociedade — entre liberdade e bem comum, entre defesa dos interesses de uma sociedade e reconhecimento dos interesses das outras, entre paz e justiça, entre preservação da identidade e necessidade de evoluir etc. — volta a encontrar-se no nível das pessoas. A consciência da responsabilidade não é prerrogativa apenas dos governantes; ela reenvia cada pessoa e cada ator social a seus próprios deveres. Não pode haver uma moral pública, por um lado, e uma moral privada por outro. As mais belas constituições do mundo limitar-se-ão a ser um amontoado de folhas de papel se não encontrarem eco no coração de cada pessoa. A experiência dos “códigos de conduta” — por exemplo, nas empresas — mostra que é o processo coletivo de elaboração do código por todas as pessoas a quem ele será aplicado que lhe confere seu verdadeiro valor. Isso significa, em particular, que os

princípios da responsabilidade, como os próprios direitos humanos, devem ser redescobertos, “reinventados”, de geração em geração.

b) A legitimidade da governança assenta-se na clareza dos princípios que ela aplica

A governança propõe à sociedade um quadro e alguns princípios de referência, modelos de comportamento que constituem outras tantas balizas estáveis, regras do jogo. A regra de separação entre poder legislativo, executivo e judiciário, o respeito pelos direitos fundamentais, a igualdade dos cidadãos perante a lei, a criação de controles e de contra-poderes, constituem pontos de referência consagrados pela história e conservam todo o seu valor no século XXI. Propomos porém que os princípios comuns de governança, enunciados no presente texto, sejam considerados um quadro de referência complementar.

c) A legitimidade da governança assenta no sentimento de equidade

Será que cada um de nós, poderoso ou miserável, é levado em consideração e escutado em pé de igualdade? Será que todos se beneficiam do mesmo tratamento e dos mesmos direitos, estão sujeitos às mesmas obrigações, exigências e sanções?

O princípio da equidade é válido tanto para as sociedades quanto para as pessoas, mas o sentimento de equidade desaparece sempre que há um Estado ou alguém que, por não ser detentor de saber, renda ou redes de influência, constata que, na prática, não está em condições de fazer respeitar seus direitos. Ou quando os abusos de poder tornam-se moeda corrente e os recursos são ineficazes ou dissuasivos por seu custo e seus prazos demasiado longos. Para determinada pessoa ou para uma comunidade, muitas vezes é menos importante saber que uma decisão seguiu as vias legais do que verificar que seu ponto de vista foi escutado, entendido e levado em consideração. Eis a razão pela qual os mecanismos democráticos tradicionais, compatíveis com uma tirania da maioria, já não são suficientes para garantir a legitimidade da governança.

Finalmente, a equidade prescreve que as sanções decorrentes do descumprimento das regras sejam dissuasivas, inclusive para os Estados ou pessoas mais poderosas ou afortunadas. Ora, em escala mundial, não é esse o procedimento que tem sido adotado, como mostra o exemplo da OMC: os países pobres não possuem os meios para conhecer e controlar a complexidade das regras dessa organização, nem para financiar ações contenciosas, ou para aplicar

sanções dissuasivas contra um país economicamente poderoso em caso de ganho de causa.

d) A legitimidade da governança depende de suas raízes culturais

No decorrer de sua história, cada sociedade foi inventando seus próprios modos de regulamentação, suas próprias concepções de justiça, de resolução dos conflitos, de preservação do bem comum, de partilha dos recursos naturais, de organização e de exercício do poder. Cada comunidade deve ter a possibilidade de dizer como entende organizar-se e gerenciar-se para alcançar os objetivos de interesse comum: o gerenciamento da água e dos solos, a organização de parcerias entre atores, a tomada de decisões etc. Longe de ser prejudicial à unidade de uma nação ou do planeta, a reinvenção local das regras por determinada comunidade é um ato fundador pelo qual são reconhecidas, ao mesmo tempo, sua identidade (manifestada por regras elaboradas em comum) e seu pertencimento a uma comunidade mais ampla (manifestada pela consideração de princípios orientadores universais).



10.4. A governança é legítima quando exercida, com eficácia, por governantes dignos de confiança

a) A legitimidade da governança assenta-se na legitimidade dos governantes

Enfim, sejam quais forem os controles e os contra-poderes que servem de moldura à sua ação e limitam suas distorções, a legitimidade dos governantes — tanto dirigentes políticos como funcionários comuns — é que dá respaldo ao direito de exercerem sua autoridade em nome do bem comum.

A legitimidade de um governante, bem como de qualquer detentor de poder, procede de várias considerações: o poder é exercido segundo regras bem definidas; é entregue a pessoas que mereçam exercê-lo (em razão de seu nascimento, história, competência e/ou experiência); é realmente utilizado em benefício do bem comum. Eis o motivo pelo qual é essencial que, inclusive no plano simbólico, os governantes respondam por seus atos para merecer a confiança neles depositada pela comunidade.

b) A legitimidade da governança depende da pertinência dos métodos utilizados

A governança impõe a todos um certo número de obrigações, solidariedades ou sacrifícios em nome do bem comum. Cada um deve ter a possibilidade de verificar que seus esforços não foram despendidos em vão e que, realmente, serviram para alguma coisa. Não haveria arte da governança se, para os cidadãos, se tratasse somente de escolher entre um maior grau de unidade ou de diversidade, entre um maior grau de solidariedade ou de liberdade. Pelo contrário, a arte consiste em obter, ao mesmo tempo, um maior grau de unidade e diversidade, e poderia definir-se pelo princípio da menor obrigação: alcançar o objetivo do bem comum, limitando, tanto quanto possível, as restrições impostas a cada um para atingi-lo. Eis o que permite a plena manifestação do princípio da subsidiariedade ativa, que consiste em substituir uma regra uniforme por objetivos a serem alcançados.

A legitimidade da governança será tanto maior na medida em que for aumentando sua capacidade para conceber dispositivos adaptados aos objetivos perseguidos.

