

LIDERANÇA ÉTICA NUM CONTEXTO DE GOVERNAÇÃO LOCAL: ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE CIVIL¹

Filipe Teles*

José Manuel Moreira**

ABSTRACT

Os governos locais em Portugal enfrentam desafios cuja importância não é negligenciável e que obrigam a repensar todo um novo paradigma de governação. Perante a exigência que se coloca à transição de um modelo de governo local para uma lógica de *governança* local, importa ter em consideração quer as razões que a motivam, quer as condições necessárias para efectivar essa transformação.

Entendemos que esta transição dependerá de três factores:

1. Clarificação das funções do Estado, em particular do papel que desempenha o governo local, cientes de que é essencial na prossecução do interesse geral, mas que dele é apenas mais um actor que se encontra ao serviço da sua concretização;

2. Adaptação das instituições locais a novos modelos facilitadores da governação participada, colocando o indivíduo no centro da acção política e devolvendo à Sociedade Civil (e ao Mercado) a possibilidade de participar dos assuntos colectivos;

¹ Paper apresentado no XIV Congreso Nacional de Ética, Economía y Dirección (EBEN – ESPAÑA) Valência, 15 e 16 de Dezembro de 2006

* Assistente Convidado, Doutorando em Ciência Política, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Portugal; filipe.teles@csjp.ua.pt; tel: (+351) 234372494

** Professor Catedrático de Ciência Política, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Portugal; jmoreira@csjp.ua.pt

3. Assunção da ética no exercício de funções de liderança política e administrativa como pré-requisito e fundamento da confiança pública, e também como marco fundamental para a boa governação.

No texto procura-se justificar a necessidade de colocar a pessoa no centro do debate em torno da transição para o modelo de governança local, ultrapassando as perspectivas institucionalistas tradicionais, assumindo uma abordagem normativa quanto ao papel das lideranças políticas e da importância do exercício ético das suas funções.

Conclui-se com um esboço da caracterização do que deve ser uma liderança ética no contexto da nova governação local e com a resposta a uma pergunta: em que medida o exercício das funções de liderança política contribuem para a consolidação de um modelo de governança participada ao nível local?

PALAVRAS-CHAVE: Capital Social; Ética; Governança Local, Liderança; Portugal

*“Os Estados não têm, à parte de Deus,
mais protecção que a virtude dos seus cidadãos”*

Introdução

No momento em que, em Portugal, aumentam as pressões para reduzir a despesa com o sector público, se reavaliam os modelos de financiamento da administração local, multiplicam as críticas às suas estruturas pesadas e demasiadamente burocratizadas, importa não descurar a discussão sobre a necessidade de se repensar o papel e as competências das autarquias.

Por outro lado, a falta de confiança dos cidadãos no Estado e mesmo entre si, reflexo dos reduzidos níveis das diversas dimensões de capital social, tem sido apontada como estando na base do insucesso de políticas de desenvolvimento económico, das políticas de integração social e, até mesmo, pelo desinteresse generalizado em relação à actividade política e pelos fenómenos de corrupção.

Encontramo-nos, ainda, perante uma série de desafios que se colocam à democracia, em particular aos processos de democracia participativa. Os programas de descentralização existentes, os novos desenhos institucionais e as estratégias de envolvimento da sociedade civil acabam, muitas vezes, por dar respostas insuficientes aos objectivos delineados, ficando longe das expectativas geradas e falhando no aprofundamento da democracia (Oyugi, 2000). Em muitos países o domínio dos mecanismos formais de participação e as administrações burocráticas criaram maior afastamento e exclusão, não aumentando o envolvimento do cidadão nos processos de tomada de decisão (Fung e Wright, 2001). Verifica-se, ainda, que o aumento da participação cívica pode reforçar padrões existentes de desigualdade política e económica, em vez de promover o efeito desejado de aumentar as oportunidades de envolvimento dos cidadãos mais excluídos dos mecanismos de decisão colectiva ao nível dos governos locais (Schönwälder, 1997).

Tendo em conta as dificuldades que se colocam à criação de condições favoráveis ao maior envolvimento dos cidadãos nos assuntos colectivos de âmbito local, procuramos ao longo deste texto contribuir para o debate em torno dos desafios que se colocam às instituições de governação local, ao seu desenho institucional e, em particular, às suas lideranças políticas.

Segundo Stoker (2004), a governação local está a entrar numa nova era, marcada por um conjunto complexo e variado de instituições e processos. Várias razões contextuais têm sido apontadas pelos investigadores como responsáveis pela emergência de um modelo de *governança*: a crise financeira do Estado, uma mudança ideológica em direcção ao mercado, a globalização, as mudanças sociais e o legado da perspectiva tradicional da *accountability* (Pierre e Peters, 2000).

Procuramos, neste texto, enquadrar esta dinâmica de transformação, de governo para *governança* local, identificando a necessidade de a ver discutida através em três vectores: a caracterização das funções da governação local e do papel do Estado; a necessidade do reforço da Sociedade Civil e do capital social; e a recuperação da ética enquanto dimensão fundamental da administração pública e, em particular nesta nossa abordagem, no exercício das lideranças políticas

A Pessoa no centro do debate

Com uma Sociedade Civil debilitada muito pouco se pode esperar senão correr o risco de cair nos dois extremos possíveis: reforçar o papel “paternalista” do Estado ou exacerbar as virtudes da eficiência do Mercado. Soluções destas contribuiriam, ainda mais, para a perda de vitalidade da Sociedade Civil e, em última análise, a irremediável perda de um *ethos* da responsabilidade individual. É partir de uma concepção realista da natureza humana, conscientes da sua falibilidade, mas realçando a importância da valorização da liberdade e da responsabilidade individual, tendo em consideração que o excesso de

intervencionismo do Estado, assente numa perspectiva de falsas garantias e justiça, mina as virtudes morais, que procuramos enquadrar os desafios que se colocam às lideranças das instituições políticas e administrativas locais.

Recuperar a Ética para este debate sobre o papel das lideranças políticas pressupõe colocar a pessoa num lugar central da acção política de modo a que o ser humano seja visto como origem, actor e objectivo de toda a acção social.

Os governos locais, nestas condições, poderão ser um objecto de análise fundamental e a Ética parece particularmente indicada para ser um elemento essencial para garantir serviços públicos de qualidade.

As situações quase generalizadas de corrupção administrativa e política a que temos vindo a assistir, com especial enfoque na actuação dos responsáveis e líderes políticos dos governos locais, poderão ter uma causa identificável: o enfraquecimento da noção de bem comum, que é razão da sua própria existência e da das comunidades políticas. As lideranças políticas e administrativas locais quando adequam a sua acção à articulação abusiva de interesses particulares, de grupos ou indivíduos, condenam a própria justificação de poder político, já que este se justifica pela sua adequação ao bem comum.

Acresce que o conceito de “público” não deve ser entendido como competência exclusiva do Estado, mas como algo inerente e próprio dos indivíduos (e suas associações) que constituem as comunidades políticas. Uma profunda reformulação da governação local só é possível se formos capazes de inverter a tendência de monopolização por parte do Estado das funções de serviço público: em primeiro lugar, aumentando a participação activa dos cidadãos, assente num compromisso do indivíduo enquanto membro de uma comunidade, colocando-o no topo da pirâmide organizativa e repensando o desenho institucional local; em segundo lugar, colocando o cidadão no centro da acção política, devolvendo-lhe a capacidade de estabelecer os necessários e tradicionais laços sociais que justificam o voluntarismo, a capacidade de inovação e a auto-regulação, visando finalidades

públicas. Em suma, importa repensar as funções do Estado e possibilitar as condições que permitam reforçar, ou recuperar, a existência das diversas dimensões de capital social: a confiança, as redes voluntárias e as normas inerentes à vida colectiva.

Capital Social: o reforço da Sociedade Civil e as funções do Estado

Há um consenso crescente de que o capital social constitui uma importante dimensão do desenvolvimento comunitário, ao nível nacional, regional ou mesmo urbano. O sociólogo James Coleman (1990) desenvolveu grande parte do pensamento inicial sobre esta matéria, entendendo-o como um forte instrumento analítico complementar a outros tipos de capital: humano e financeiro. Para Robert Putnam (1993) o pressuposto é o de que a existência de capital social promove um ambiente social onde a cooperação produtiva em todas as esferas da vida cívica é possível, contribuindo, assim, para o seu crescimento económico (Fukuyama, 1995). É também um recurso fundamental para promover outros benefícios sociais e individuais, como o bom funcionamento de instituições, a saúde do indivíduo e a satisfação pessoal (Knack e Keefer, 1997; Newton, 1999; Woolcock, 1998, 2001). De acordo com Putnam, o Capital Social é um factor fundamental para construir e manter uma democracia, até porque, desde Almond e Verba (1963), é genericamente assumido que uma elevada cultura de participação cívica contribui para a estabilidade dos sistemas políticos democráticos.

Desta forma, atendendo à investigação que tem vindo a ser desenvolvida neste domínio, na perspectiva da sua interpenetração com a esfera institucional, é relevante o seu contributo para a discussão em torno da reforma da administração local, do papel das políticas públicas urbanas e, em particular nesta na nossa análise, do papel das lideranças locais. Aceitando o desafio de Newton (1999) importa “explorar as eventuais conexões entre políticas e estruturas públicas, e a formação de capital social”.

A Sociedade Civil pode assumir funções complementares e ocasionalmente competitivas no processo de governo. O argumento usado por Putnam (1993) é o de que a governança, em particular a governança democrática, depende do desenvolvimento das formas apropriadas da Sociedade Civil, mais do que das acções dos governos por si mesmos.

Para esta análise, não se deve descurar a importância da distinção entre ordem pública e ordem estatal, e entre interesse geral e interesse público. Efectivamente, os Estados podem ter um impacto negativo na formação de capital social quando assumem funções que seriam melhor cumpridas pelo sector privado ou pela Sociedade Civil (Fukuyama, 2001). A capacidade de cooperar é adquirida pelo hábito e pelas práticas. Assim, quando o Estado monopoliza todas as áreas de interacção humana, a Sociedade Civil enfraquece-se perdendo a sua “habilidade espontânea” de se auto-organizar. Como recorda Herbert Spencer: ao assumir funções diferentes da sua função essencial, tende a perder a capacidade de cumprir essa função essencial, abrindo caminho à destruição dos laços tradicionais entre os indivíduos e asfixiando a sua espontaneidade e espírito de iniciativa. O excesso de solícitude dos governos tem contribuído significativamente para cercear o desenvolvimento de associações voluntárias orientadas para fins públicos, podendo mesmo ter contribuído para o pressuposto de que a intervenção privada se trata de uma intromissão nos assuntos públicos. Esta constatação contradiz o princípio subjacente à filosofia de Tocqueville de que quer o indivíduo quer o Estado crescerem em importância graças aos laços sociais que os uniam (capital social), limitando, desta forma, o exercício do poder coercivo por parte do Estado. A descentralização das responsabilidades colectivas apropriadas pelo Estado passará, evidentemente, pela devolução à Sociedade Civil da sua competência para se auto-regular.

Mas os governos não podem fazer com que as pessoas se tornem virtuosas. Relembramos Aristóteles e a sua insistência no facto de que este objectivo só é atingido

quando os indivíduos tomam as decisões correctas a partir da autodisciplina. No entanto, uma das formas importantes de influenciar o capital social é através da criação de instituições e oportunidades para o envolvimento público e para a participação (Maloney et al, 2000; Lowndes e Wilson, 2001). A questão que se coloca é a seguinte: de que tipo de capital social estamos a falar? A investigação recente afirma que se envolvermos as pessoas nos processos de governação, os participantes desenvolvem relações com as instituições públicas e com os seus responsáveis. Estas relações entre as comunidades e os que ocupam posições formais e hierárquicas de poder constituem aquilo a que chamamos capital social de “ligação” (Woolcock, 2001). Mas bastarão políticas de promoção da participação da comunidade, tendo em vista a formação deste tipo de capital social? De facto, não é só o capital social de “ligação” que possibilita as comunidades desenvolverem competências para a resolução de problemas e assuntos comuns. A distinção mais comum é entre capital social de relação (“bonding”), típico dos laços fortes entre indivíduos próximos (família, amigos, vizinhança), e capital social de “ponte” (“bridging”), laços sociais mais ténues que aproximam indivíduos ou grupos geográfica, social ou economicamente mais distantes. A compreensão destas diferenças não pode ser apenas um assunto académico e objecto de investigação. Importa ter em conta estas diferentes formas de capital social quando se procuram implementar políticas destinadas à sua formação.

Reconhecer o papel das instituições políticas na formação de capital social envolve dois riscos. Por um lado, considerar que desenvolver um desenho institucional que promova a participação dos cidadãos no processos de tomada de decisão colectiva constitui, por si só, uma forma de capacitar e reforçar a sociedade civil, estando a desenvolver todos os tipos de capital social, e, por outro lado, entender que essa é a única e melhor forma de o fazer. A solução não se encontra, assim, só pela via institucional.

Para uma sociedade consciente da importância da liberdade e da responsabilidade individual e social, como condição para o desenvolvimento e aproveitamento das

capacidades do indivíduo, importa, para além do Estado e do Mercado, valorizar as instituições intermédias, enfatizando a dimensão voluntária da Sociedade Civil. O voluntarismo, mais do que proporcionar um alargamento da oferta de bens e serviços a uma determinada comunidade, contribui inequivocamente para aumentar as oportunidades de desenvolvimento pessoal (Moreira, 2002), reconhecendo estas estruturas intermédias como entidades complementares das instituições públicas.

A distinção entre interesse geral e interesse público é aqui de vital importância já que é nesse quadro que se desenvolvem todas as decisões institucionais. Distinção que obriga a um entendimento alargado da *governança*, ou seja, de uma boa relação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. A crença generalizada de que o interesse geral é sinónimo de “interesse público”, e que este se confunde com o interesse do Estado, contribuirá, ainda mais, para o equívoco de considerar que o “interesse do governo” coincide com o bem comum. A limitação de competências da esfera de influência do Estado e das suas áreas de intervenção no domínio das políticas públicas deverá ser considerada como um sólido percurso para a valorização das referidas instituições intermédias, promotoras de capital social, capazes de se “auto-determinarem”, estimulando as virtudes cívicas e, em última análise, promovendo a liberdade do indivíduo.

As três vias simultâneas: a clarificação das funções, a adaptação das instituições à centralidade do indivíduo, e a ética das lideranças

Contrabalançar esta situação de monopólio do Estado deverá passar, por um lado, pela sua abertura à capacidade de inovação, de criação e de auto-regulação da Sociedade Civil, e, por outro, pela interiorização de valores de serviço público, norteado por princípios de neutralidade e isenção, bem como pela legalidade e eficácia, como nos recorda Rodriguez-Arana (2000).

Em primeiro lugar, este processo de desgovernamentalização, a par da manutenção de instituições fortes e imparciais, obriga a que o Estado se limite a fazer bem aquilo que é essencial: reforçar as suas condições de eficiência, evitando que as relações humanas se deixam de basear no consentimento mútuo ao reforçar as suas funções de comando e opressão (Green, 1993).

A identificação das funções essenciais a desempenhar pelo Estado facilitará a liberdade necessária para que se discuta livremente que tarefas podem vir a ser melhor desempenhas pelo sector privado ou pela Sociedade Civil, reconhecendo no Mercado a competência e, muitas vezes, a maior eficiência na provisão de serviços e bens “públicos”.

Em segundo lugar, entende-se que a reinvenção do papel da administração local não passará apenas pela sua sujeição aos mecanismos de mercado, mas, especialmente, por uma reinvenção da Sociedade Civil e pelo reforço das suas competências de ordem espontânea (Cohen e Arato, 1992).

A necessária adaptação das instituições e o seu redesenho institucional devem obedecer a estes pressupostos decorrentes da centralidade do indivíduo no processo de governação e no reconhecimento de que uma Sociedade Civil forte contribuirá significativamente para o desenvolvimento das comunidades. A “aproximação institucional” a este debate não pode, assim, ser descurada, devendo ser amplamente discutidas as melhores formas de desenho institucional que promovam e possibilitem a formação de capital social e quais aquelas que melhor respondem à iniciativa da Sociedade Civil.

Em terceiro lugar, importa, também, definir o papel das lideranças políticas, assentes num entendimento de um “Estado exigente, que dê bons exemplos, que sirva de referência como entidade digna de confiança pública, e também mais independente face a grupos de interesse” (Moreira, 2002). Como refere José Manuel Moreira em *Ética*,

Democracia e Estado, em suma, “uma cultura assente na reabilitação da ética da vida económica e social, mas também na Administração Pública”.

Assim, para além da definição do papel do governo local e da necessária adaptação institucional a esta nova perspectiva, importa reconhecer que qualquer processo de transição só poderá ser viável quando as lideranças se encontram envolvidas directamente e, mais do que isso, as “personificam”: se procuramos um Estado exigente, sério, competente, responsável e independente, o mesmo será de desejar das suas lideranças técnicas e políticas. Ao nível da administração local importa reconhecer que as lideranças políticas deverão servir de referência na criação de confiança nos cidadãos. A centralidade da ética é, assim, fundamental.

Governança Local: um novo paradigma

Esta nova perspectiva sobre a governação, o papel das instituições e as suas relações com a Sociedade Civil é consequência, em grande medida, de alguns dos factores contextuais identificados por Pierre e Peters (2000).

Em primeiro lugar a crise financeira do Estado, com a acumulação de orçamentos deficitários e dívidas dificilmente controláveis, decorrentes do aumento das despesas públicas em resposta às exigências colocadas por um modelo de Estado de Bem-Estar que a todas as necessidades procura responder e da impossibilidade de continuar a aumentar as suas receitas, estando, em muitos casos, o nível de taxação dos rendimentos dos cidadãos a atingir limites socialmente insustentáveis. Nesta perspectiva a governança torna-se uma estratégia política atraente por três razões: envolvendo actores privados no fornecimento de serviços públicos garante que estes continuem a ser prestados, mesmo sofrendo de restrições orçamentais; a sua natureza participativa contribui para uma melhor aceitação e compreensão da necessidade de cortes orçamentais; e permite incorporar estratégias de

gestão, normalmente associadas ao sector privado, mas que têm contribuído para uma transição de modelos também no sector público.

Em segundo lugar, uma transição ideológica em direcção ao Mercado, particularmente nas democracias ocidentais na década de 80, e herdeiras dos Governos de Thatcher e Reagan. Para ambos havia virtudes significativas no Mercado que importava ter em conta na tomada de decisões públicas: importava “libertar” o Mercado e deixá-lo funcionar, colocando ao Estado o desafio de redefinir o seu papel na sociedade. A noção de “*steering*”, enquanto novo papel do Estado – uma simplificação normalmente associada ao conceito de governança – começou a surgir na literatura.

Em terceiro lugar, podemos encontrar diversas relações entre a globalização e a governança (Peters, 1997), tais como as mudanças nas condições e possibilidades de definição de política doméstica e a alteração dos instrumentos e meios tradicionais de controlo, como a lei e a regulação. Esta diminuição dos meios tradicionais de acção dos governos, como a autoridade política, têm obrigado a procurar novas técnicas e estratégias de criação de contrabalanço ao fenómeno de diluição do poder de Estado.

A falha do próprio Estado, em quarto lugar, não é de descurar. A ênfase na partilha publico-privada de funções e de recursos tendo em vista a redução dos custos orçamentais do Estado, sugere que este não possui todos os recursos desejados para dar resposta a todas as funções que lhe estavam atribuídas. A frustração popular com o “grande governo” altera muito a perspectiva tradicional de governação.

Por último, quer o legado da *accountability* tradicional, quer o aumento da complexidade dos fenómenos sociais a que o Estado se vê obrigado a responder, consciente agora da sua ineficiência, podem ser apontados como responsáveis nesta transição de paradigma. Se, por um lado, existe uma aparente tensão entre estas novas formas de coordenação política e o legado dos tradicionais instrumentos de *accountability*, já que a complexidade de relações que se estabelecem trazem para o processo governativo agentes

que não são susceptíveis de responsabilização, a governança, por outro lado, não deixa de ser uma forma de aprofundar e aperfeiçoar os processos de responsabilização e controlo dos líderes políticos eleitos. A complexificação do sistema de governação, diluindo as funções de governo por diversos agentes não institucionais, problematiza e aprofunda novas dimensões de *accountability*.

Como referem Pierre e Peters (2000), podemos encontrar diferentes sinais desta mudança de perspectiva sobre a governação, sobre o que é esperado que faça e como o deve fazer:

a) uma alteração gradual de um enfoque no controlo do processo para um controlo dos resultados. Não que se desvirtue o papel das instituições e da forma como funcionam, antes pelo contrário, já que elas desempenham nesta transição um papel fundamental, mas acentua-se a valorização dos seus resultados e o cumprimento de objectivos;

b) uma mudança no olhar sobre as relações e as dependências entre Estado e Sociedade Civil. Se, antes, os governos gozavam de uma posição inquestionável na estrutura social, monopolizando o poder e a autoridade política, estes têm vindo a assumir gradualmente o papel de mais um actor com o privilégio de controlar um tipo especial de poder de imposição de algumas políticas públicas.

c) por fim, em quase todo o mundo ocidental, tem subido de tom a crítica ao papel assumido pelos governos no pós-guerra. Os sectores públicos rígidos e burocráticos, despesistas e ineficientes foram a consequência de um Estado de Bem-Estar a quem foi exigido todo o tipo de respostas a cada vez mais necessidades, funções e problemas.

O uso do termo *governança* assinala que o interesse na análise desta matéria se estende para além das estratégias e do funcionamento das instituições formais e das autoridades eleitas (Lowndes e Wilson, 2001). Governança assenta numa noção mais vasta de política, incluindo a produção, acumulação e regulação dos bens comuns a todos os níveis (Marsh e Furlong, 2002). Segundo Stoker, a governança local pode ser definida

como um processo no qual os resultados da governação dependem das interacções de um conjunto complexo de instituições e actores, que se encontram para além da estrutura formal de governo local. Esta importância da dimensão da participação dos cidadãos na “coisa pública”, não é uma ideia nova: já para John Stuart Mill a participação ao nível local era uma forma de “inspiração” para propósitos mais elevados, essencial para “alimentar” os espíritos e desenvolver a inteligência, uma forma de socialização em prol das normas e os valores da sociedade. Este estímulo à participação, numa perspectiva de valorização e fortalecimento das organizações não governamentais e das associações voluntárias, é essencial na criação das referidas condições contextuais que se encontram para além da estrutura formal de governação, em particular a vitalidade da Sociedade Civil resultante da existência de um elevado nível de capital social.

Os governos locais são cada vez mais vistos como facilitadores destes processos de participação, possibilitando a acção colaborativa e cooperante ao nível local. Um melhor entendimento do seu papel na criação de capital social através da participação cívica é necessário. Uma nova agenda sobre as políticas urbanas e a administração local implica uma importante expansão da noção de inclusão nas decisões políticas colectivas. Apesar da literatura sobre o “desenho” institucional de aproximações participativas enfatizar o envolvimento dos diferentes actores, esta carece ainda do reconhecimento da heterogeneidade da comunidade e de que os modelos institucionalizados de participação pública podem não ter os efeitos desejados.

Uma abordagem centrada apenas no desenho institucional favorável à criação de condições que permitam a participação cívica, como é exemplo o modelo de Orçamento Participativo de Porto Alegre, pode efectivamente contribuir para uma falsa valorização da participação da Sociedade Civil nos assuntos públicos, possibilitando as condições efectivas de favorecimento abusivo de interesses particulares e não do interesse geral. Consideramos que a abordagem institucionalista à formação de capital social não deve ser

negligenciada (Rothstein e Stolle, 2003), mas não pode ser independente das duas outras dimensões já referidas: uma Sociedade Civil forte e um Estado que assuma as suas funções essenciais.

Esta perspectiva é inseparável de um entendimento sobre a Sociedade Civil e o seu papel. As suas maiores forças ou fraquezas dependem, também, das condições criadas pela forma como as relações entre a Sociedade Civil, o Estado e o Mercado estão organizadas (Hyden, 1997). Este objectivo de fomentar as decisões colectivas, expandindo a autonomia e a responsabilidade das instituições e dos actores não governamentais, não é um objectivo por si só, mas deve ser concebido enquanto parte de um processo para atingir outra meta: expandir as áreas de interacção humana reguladas pelo compromisso voluntário, mais do que pelo poder.

Como vimos, a governança em rede de uma determinada comunidade exige que se criem condições institucionais e que, ao mesmo tempo, se verifique a existência de condições no tecido social que contribuam para vitalidade de um conjunto complexo de relações e ligações fortes entre *stakeholders*. Julgamos que, para além destas duas perspectivas, e numa abordagem normativa a esta temática, é possível ainda argumentar que esta transição para um modelo de governança urbana deve também assentar nos aspectos éticos da liderança política.

De facto, a governança, dando maior atenção ao *modo como se faz* e não tanto ao *que se faz*, dispersando responsabilidades públicas por toda a Sociedade Civil e pensando as instituições formais de governo como *mais um* actor da acção colectiva, contribuirá para reduzir as suas tarefas e funções de âmbito colectivo, certamente aumentando a complexidade das decisões, mas também acrescentando novas formas de responsabilização e monitorização da actividade política e reduzindo as oportunidades para adoptar comportamentos “menos éticos”. Esta perspectiva de responsabilidades partilhadas,

limitando o efeito coercivo da intervenção do Estado (Moreira, 2002), alarga a abordagem tradicional da *accountability*.

A liderança ética

Como referimos anteriormente, o tratamento desta questão não pode deixar de dissociar os problemas do “desenho” institucional do governo local, dos problemas éticos do “bom governo”. Uma cultura institucional, e efectivamente um “desenho” das instituições locais que realce as virtudes do indivíduo e denuncie uma cultura de facilitismo, depende, antes de mais, das pessoas que as integram. O cumprimento livre do dever, o rigor, a disciplina, onde as normas auto-impostas prevalecem sobre a sua imposição exterior, contribuirão para a competitividade, para a necessária criatividade exigida à administração pública e, em última análise, para o fortalecimento da Sociedade Civil. De igual modo, a boa governança, mais do que o mero cumprimento de objectivos, acentua a forma como esses objectivos são atingidos: não *o que se faz*, mas *como se faz*.

Argumentamos, ainda, que o comportamento ético das lideranças políticas decorre, também, do modelo de governança local em rede, ao ser reduzido o seu âmbito de intervenção e aumentando as possibilidades de *accountability*, com novas formas de responsabilização e monitorização da actividade política resultantes deste alargamento, a uma Sociedade Civil forte, das competências em matérias de interesse geral.

Dando especial enfoque a esta abordagem normativa, assumindo-a como significativa na mudança de paradigma, importa contribuir para uma melhor compreensão de como estes factores não podem ser negligenciados na defesa de um modelo de governança ao nível da administração local portuguesa, estabelecendo as condições para a caracterização de uma liderança ética.

Para tal, antes de mais, importa reconhecer que a ética no serviço público é hoje pré-requisito e fundamento da confiança pública, constituindo-se em marco fundamental para a

boa governação. Na verdade, os novos agentes na arena da política/pública têm agora que conquistar a confiança daqueles para quem eles dizem trabalhar, mais do que simplesmente afirmarem legitimidade com base de que eles foram eleitos ou são parte de uma classe prestigiada.

Por outro lado, a discussão sobre a liderança ética não se pode alhear do debate sobre o chamado esvaziamento do Estado (*hollowing out the state*). Importa perceber que agora a discussão é mais acerca de quais os (plurais) papéis que o Estado pode desempenhar, e que plurais reformas deve adoptar e em que contexto. O dilema do debate sobre o *hollowing out the state* (esvaziamento do Estado) parece ter sido mal interpretado. O mais importante já não é se o Estado permanecerá mais poderoso do que os outros agentes, mas qual o conjunto de normas, estruturas e processos formais (legais) e informais que se necessitarão para que o Estado, sector comercial e intermédio, cidadãos e outros importantes *stakeholders* possam exercer poder sobre as decisões de forma a que outros *stakeholders* possam criar situações *win-win* (soma positiva) para todas as partes interessadas. E se tal não é possível, que mudanças são necessárias nestas normas, estruturas e processos políticos para assegurar resultados minimamente aceitáveis (em termos de qualidade de vida e qualidade dos processos de governação), em especial para os grupos mais vulneráveis da sociedade.

Os governos começam, por isso, a perceber melhor a necessidade de mudar profundamente os processos de governar para garantir a confiança pública e fazer melhor uso dos recursos da sociedade. Daí que na caracterização da liderança ética, a par de valores antigos - imparcialidade, legalidade e integridade – se tenha que acrescentar os novos: responsabilidade, transparência, *accountability*.

Por outro lado, convém também distinguir entre as especificidades da Gestão (decisões necessárias ao funcionamento e desenvolvimento) e as que dizem respeito à governação (supervisão, fiscalização e sanção) das organizações. Mais: importa deixar

claro que o antigo papel dos Governos: pleno emprego, desenvolvimento económico... deu lugar a novos papéis que passam menos pela intervenção e mais pela promoção, protecção e defesa de uma vida económica verdadeiramente livre que favoreça a iniciativa e criatividade humana num clima de coordenação frutuosa ou, como diria Adam Smith, harmoniosa.

Tal não obsta a que a liderança deva sempre estar de acordo com as regras da ética e da legalidade e nunca perder de vista que, como diria Oakeshott, numa sociedade bem organizada os indivíduos não devem ser instrumentos do governo, o governo é que deve ser instrumento das pessoas, no sentido de estar encarregue da boa ordem das instituições que permite que as pessoas persigam os ideais que elas próprias escolhem.

Tal significa que a liderança ética obriga ao respeito por três princípios – liberdade, responsabilidade individual e social, subsidiariedade e bem-comum – que devem estar na base de qualquer modelo político que se submeta à máxima: “primeiro os cidadãos e depois o Estado”. Uma liderança que lute contra a atrofia dos municípios pelo governo central e capaz de assentar a sua liderança ética mais na participação activa do que na liberdade passiva. Uma liderança capaz de se afirmar num Estado cujo objectivo não seja a distribuição niveladora, mas sim a igualdade de oportunidades e o apoio àqueles que realmente carecem dele. Aproximando por isso de um modelo descentralizador do poder em que haja uma maior correspondência entre receitas e despesas e maior controlo da relação entre custos e benefícios.

Conclusão

A propensão para agir contra o bem comum, quase sempre resultado da articulação abusiva de interesses individuais ou de grupo, suficientemente fortes para originar comportamentos corruptos, nepotismo e tráfico de influências, ou seja, condutas anti-éticas,

é desafio suficiente para se considerar a necessidade de colocar a ética no centro da acção política, em particular no que diz respeito às lideranças públicas.

As funções desempenhadas ao nível local pelos líderes políticos e administrativos, dado o largo espectro de competências, as ilimitadas possibilidades de exercer influência e o elevado grau de autonomia no processo de decisão, concentra no exercício dessas funções um poder extremamente significativo. Por esta razão, quando consideramos a necessidade de se proceder à alteração do paradigma da governação local em Portugal, consequência dos mais diversos factores contextuais, importa não esquecer este facto e, numa abordagem normativa à questão da governança, atribuir uma importância significativa à ética na liderança dos municípios portugueses.

O capital social é, também, entendido como determinante e, ao mesmo tempo, consequência de um modelo de governança local. Se, por um lado, a sua existência é indispensável ao bom funcionamento de um modelo interdependente e em rede de soluções colectivas para assuntos comuns, também é, por outro lado, resultado da forma como a comunidade está organizada e, em particular, de como as instituições formais de governo estão estruturadas e são dirigidas. Promover esta mudança de paradigma só é possível se entendermos esta bidireccionalidade do capital criado por uma Sociedade Civil forte e activa, e por um Mercado livre e aberto.

Como procurámos evidenciar, este processo de transformação não é indissociável das necessárias mudanças no desenho institucional e da criação de condições para a participação e o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão colectiva. Para tal, antes de mais, importa perceber quais as funções que o governo local deve desempenhar, reconhecendo o lugar do Mercado e o papel da Sociedade Civil. É neste triângulo que se desenvolve toda a acção de interesse geral, limitando-se os riscos de coerção e de imposição de uma vontade governamental em nome de um pretenso interesse público. Mas, a par do desenho institucional e da clarificação de funções do Estado, procurámos

evidenciar que se, por um lado, o modelo de governança local estende os processos de responsabilização e controlo dos líderes políticos e da sua acção muito para além dos modelos tradicionais de *accountability*, por outro lado, são também os comportamentos e os exemplos das lideranças que facilitam o funcionamento dos modelos de governação local em rede.

Lideranças que, mesmo assumindo a sua falibilidade porque conscientes da sua natureza humana, não devem abdicar de princípios e da consciência de que o exercício das suas funções procura dar resposta ao bem comum, entendendo, como Rodriguez-Arana (1996), a administração pública como função de serviço ao interesse geral e a governação como operacionalização em função das necessidades colectivas, tendo como referência central o cidadão. A ética é, a este nível, o ingrediente fundamental para assegurar uma governação de qualidade, já que garante a sua ideia básica: o serviço em ordem à consecução do bem comum.

Com a adequada compreensão das funções do governo local, o correcto desenho institucional e com a indispensável liderança ética, promover-se-á a participação do cidadão na coisa pública, “assente num compromisso moral do homem, enquanto membro de uma comunidade, e que, por isso, tem obrigação de colaborar na boa marcha dos assuntos gerais da comunidade” (Moreira, 2002). Uma participação que pressupõe a libertação do agrilhoamento estatal que leva os membros da Sociedade Civil a tornarem-se dependentes e a não procurarem os meios para a sua realização social.

REFERÊNCIAS

Almond, G. e S. Verba: 1963, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, (Little, Brown and Co, Boston).

- Cohen, J. L. e A. Arato: 2000, *Sociedad Civil y Teoría Política* (FCE: México), [Trad. *Civil Society and Political Theory*, (MIT: Mass., 1992)].
- Coleman, J.: 1990, *Foundations of Social Theory* (Harvard University Press, Cambridge MA).
- Fung, A. e E.O. Wright: 2001, “Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics and Society* 29(1), 5-41
- Fukuyama, F.: 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (Free Press, New York).
- Fukuyama, F.: 2001, “Social capital, Civil Society and Development”, *Third World Quarterly* 22(1), 7-20.
- Green, D.: 1993, *Reinventing Civil Society: rediscovery of welfare without politics* (IEA, London).
- Hyden, G.: 1997, “Civil Society, Social Capital and Development: dissection of a complex discourse”, *Studies in Comparative International Development* .32(1), 3-30.
- Knack, S. e P. Keefer: 1997, “Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation”, *Quarterly Journal of Economics* 112, 1251–1288.
- Lowndes, V. e D. Wilson: 2001, “Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable”, *Political Studies* 49(4), 629-647.
- Maloney, W., G. Smith e G. Stoker: 2000, “Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualised 'Top-Down' Perspective”, *Political Studies* 48(4), 802-820.
- Marsh, D. e P. Furlong: 2002, “A skin not a sweater: ontology and epistemology in political science”, in David Marsh e Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, 2nd Ed. (Palgrave MacMillan, Basingstoke).
- Moreira, J. M.: 2002, *Ética, Democracia e Estado* (Principia, Cascais).
- Newton, K.: 1999, “Social and political trust in established democracies”, in Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens* (Oxford University Press, Oxford), pp. 169-87.

- Oyugi, W.O.: 2000, "Decentralisation for Good Governance and Development: The Unending Debate", *Regional Development Dialogue* 21(1), iii-xix.
- Peters, B.G.: 1997, *Globalisation and Governance*, paper presented at Conference on Globalisation and Politics, University of Birmingham.
- Pierre, J. e G.B. Peters: 2000, *Governance, Politics and the State* (Macmillan, Houndmills).
- Putnam, R. D.: 1993, *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy* (Princeton University Press, Princeton, NJ).
- Rodriguez-Arana, X.: 1996, *Ética Institucional* (Ed. Dykinson, Madrid).
- Rothstein, B. e D. Stolle: 2003, "Social Capital, Imparticlity and the Welfare State: an institutional approach", in M. Hooghe e D. Stolle (eds.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective* (Palgrave, New York).
- Schönwälder, G.: 1997, "New democratic spaces at the grassroots? Popular participation in Latin American Local Governments", *Development and Change* 28(4), 753-770.
- Stoker, G.: 2004, *Transforming Local Governance* (Palgrave Macmillan, Basingstoke).
- Woolcock, M.: 1998, "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", *Theory and Society* 27(2), 151-208.
- Woolcock, M.: 2001, "The place of social capital in understanding social and economic outcomes", *ISUMA: Canadian Journal of Policy Research* 2(10), 11-17