

## BOM ESTADO E BOM GOVERNO

*Luiz Carlos Bresser-Pereira*

*Preface to Yehezkel Dror (1999) A Capacidade para Governar. São Paulo: Edições Fundap.*

Se compararmos as taxas de crescimento da renda por habitante dos países em desenvolvimento nos últimos cinquenta anos verificaremos disparidades enormes. Se, em seguida, perguntarmos qual a principal razão para isto, por que alguns países desenvolveram-se muito mais do que outros, ficando claro que será preciso escolher uma única causa, a resposta que eu daria seria: a qualidade do governo. Aqueles países que tiveram bons governos desenvolveram-se mais. Outras razões poderiam certamente ser apresentadas, e o bom governo poderia ser transformado em variável endógena, mas se quisermos mesmo escolher uma explicação geral para o maior ou menor desenvolvimento dos povos, a capacidade para governar será a variável crucial. Não fiz essa pergunta a Yehezkel Dror, mas seja porque o conheço, seja porque li seu livro *A Capacidade para Governar*, não tenho dúvida que sua resposta seria a mesma que a minha.

Seu livro, que é também um relatório do Clube de Roma, é um grande apelo ao bom governo. Ou ao que ele chama de *governance*, seguindo uma tradição anglo-saxã que, ressentindo a falta de uma distinção clara entre Estado e governo na língua inglesa, começou a utilizar essa expressão para significar governo ou bom governo. Eu tenho utilizado também a palavra “governança”, mas em um sentido mais restrito, para significar a capacidade administrativa e financeira para governar existente em um Estado, distinguindo-a de “governabilidade”, que indicaria a qualidade das instituições que asseguram a representação e a intermediação de interesses em um Estado, bem como o grau de legitimidade - e, portanto, de poder - de cada governo. Um bom governo, nestes termos, seria aquele que, operando em um Estado dotado de governança e governabilidade em um grau razoável, tomasse as decisões no interesse de seu povo. Para Dror, a *governance* é a capacidade geral para governar, é o próprio governo em ação, tomando decisões cruciais. Para ele, é errado falar em “falta de governabilidade”; os problemas enfrentados pelas nações decorrem do fracasso de seus governos, incapazes de se adaptar a situações mutáveis, residem na baixa qualidade da *governance* nelas existente. Não há, portanto, distinção entre governo e *governance*.

Mas o que será, então, um bom governo, e como será possível consegui-lo? Dror procura dar sua resposta a estas duas perguntas em todo o seu livro. São as perguntas que têm concentrado a atenção de filósofos políticos, economistas, sociólogos e cientistas políticos há muito tempo. Bom governo é aquele que é capaz de proporcionar uma “vida boa” à sociedade por ele governada. Eu acrescentaria que o bom governo é o governo ético, democrático e competente, que através da sua ação contribui para que a sociedade alcance os quatro objetivos políticos gerais hoje partilhados pelos países democráticos: ordem, liberdade, justiça social, e bem-estar econômico.

O bom governo é aquele que, nos quadros de um regime democrático, faz as alianças necessárias para ter poder, manter e aumentar a governabilidade. É o governo que, por ser ético e democrático, age de forma transparente, respeita a oposição e as minorias, fortalece os quatro direitos básicos de cidadania (civis, políticos, sociais e republicanos), e presta permanentemente contas de seus atos. É o governo que, por ser competente, toma as decisões estratégicas corretas, define as políticas públicas mais adequadas, e, ao realizar serviços, logra melhorar sua eficiência - aproveitando os recursos humanos e financeiros escassos de que dispõe - e sua qualidade, atendendo melhor o cidadão. Naturalmente as decisões “corretas” e as políticas “adequadas” dependerão de cada momento histórico, de cada situação dada. Mas serão sempre decisões e escolhas em situação de incerteza, que podem ser cruciais.

Em seu livro, Dror insiste muito sobre a importância das decisões cruciais. Na segunda parte, ele cita a parábola confucionista (“Como Yang Zhu lamentava, certa vez, em uma encruzilhada: o homem que dá o meio passo na direção errado se apercebe do erro depois de ter andado milhares de léguas”), para enfatizar seu ponto de vista. E observa que o bom governo é, em primeiro lugar, aquele que é capaz de identificar que está em uma encruzilhada – o que é muito difícil fazer – e, em segundo, o que é capaz de identificar os caminhos alternativos abertos, e escolher o melhor.

Mas o bom governo é também aquele que ajuda a construir o “bom Estado”. Aqui é preciso ter clara a distinção entre o Estado e sua direção, o governo. A este, apoiado na sociedade, cumpre não apenas tomar as decisões sobre as políticas públicas a serem seguidas em cada momento, mas também as decisões institucionais sobre a ordem a ser estabelecida, sobre o bom Estado a ser construído, que por sua vez facilitará o trabalho dos governos.

O bom Estado é o Estado que, no plano político, dispõe de um regime democrático. Ou, mais precisamente, adota um regime político misto, como lembra Dror a partir de Aristóteles e Políbio, um regime no qual a democracia seja combinada com elementos aristocráticos, já que todo Estado conta necessariamente com uma elite dirigente que não se restringe a seguir as decisões do povo, mas toma decisões em nome desse próprio povo. É o Estado que dispõe de instituições legais e organizacionais que proporcionem boa intermediação dos interesses, assegurando

legitimidade aos governos e, portanto, sua governabilidade. É o Estado que assegura os direitos humanos a seus cidadãos. Que dispõe de mecanismos que permitam e obriguem os governos – e portanto os políticos e burocratas que os constituem – a serem responsabilizados perante a sociedade (*accountable*). Que conta com instituições que facilitam o controle interno (por outras organizações do próprio Estado), e externo (pela sociedade) das ações do governo, garantindo assim seu caráter ético e democrático.

No plano econômico e administrativo, o bom Estado é aquele que conta com instituições que proporcionem o controle das finanças públicas, a proteção do patrimônio público e a autonomia de gestão para suas agências. Dessa forma se assegura, respectivamente, o equilíbrio fiscal, a garantia dos direitos republicanos de que o patrimônio público seja utilizado de forma pública, e a possibilidade de uma administração pública gerencial. Ou, em outras palavras, se assegura ao Estado governança, no sentido mais restrito que uso para essa expressão.

É preciso, portanto, ter sempre clara a distinção entre governo e Estado. Enquanto os governos são formados por grupos de homens e mulheres organizados em partidos políticos, formando geralmente coalizões políticas, e são de alguma forma a expressão da elite política e burocrática; os Estados são constituídos principalmente por instituições. Logo, o bom governo depende da qualidade das pessoas, enquanto o bom Estado, da qualidade das instituições. Por isso Dror insiste tanto em seu livro na qualidade ética dos governantes, e na substituição da *raison d'État* pela *raison d'humanité* como o critério de sua ação. Além disso, o Estado é mais permanente do que os respectivos governos: o Estado é formado por instituições que exprimem os valores básicos da sociedade, enquanto os governos traduzem, em suas decisões e em suas políticas, as opções de um determinado partido ou coalizão de partidos no poder.

Estas idéias, que estou apresentando da forma mais simples possível, a partir da distinção essencial entre Estado e governo, estão, entretanto, longe de serem consensuais. Na verdade, elas se encontram em uma posição alternativa a duas visões opostas acerca do Estado e do governo, que têm em comum acabarem por identificar os dois conceitos: a visão liberal e a visão social ou ética.

A visão liberal parte de uma desconfiança fundamental das pessoas, reduzindo, desta forma, o bom governo ao bom Estado, ao propor que as instituições sejam de tal forma seguras que o bom governo não dependa da qualidade das pessoas. O resultado, no plano mais geral, é a opção pelo Estado mínimo, que teria como papel apenas garantir a propriedade e os contratos, ficando todos os demais controles para o mercado, ou seja, para um tipo de controle automático, que não dependa da competência ou da moral dos governantes. No plano administrativo, implica a defesa da administração pública burocrática, baseada no controle legal estrito de procedimentos, em lugar da administração pública gerencial, baseada no controle de resultados. A contradição inerente a essa visão está no fato de que, para não depender

do governo, pretende ter também o mínimo de Estado, embora espere que as instituições desse Estado sejam tão poderosas que quase dispensem os governos.

A visão social ou ética, por sua vez, parte da confiança na capacidade de cooperação e de observância de princípios éticos por parte dos políticos e burocratas, e termina por reduzir o bom Estado ao bom governo, fazendo que este dependa essencialmente da boa qualidade das pessoas: da sua boa qualidade ética, técnica e administrativa.

As duas visões estão baseadas, respectivamente, em duas idéias-chave: a visão liberal, na idéia de controle institucional automático; a visão social, na idéia da confiança pessoal.

Colocado o problema nestes termos, é claro que a solução ideal é mista. Deixado de lado o problema de qual o papel do Estado, ou qual seu tamanho ideal, e adotando-se, apenas, como pressuposto, de um lado, que o Estado necessário é maior do que o Estado mínimo, e de outro, que os bons governos fazem uma imensa diferença, coloca-se uma pergunta óbvia: É possível combinar controle institucional e confiança pessoal? Ou, mais precisamente, é possível construir instituições flexíveis em que haja um *trade-off* permanente entre controle e confiança?

Sem dúvida, é possível. Possível e necessário. É impossível a democracia sem esse *trade-off*. É impossível a eficiência administrativa sem ele. Confiança, no plano político, significa representação. Confiança, no plano administrativo, significa delegação. Estado democrático é o Estado em que prevalece o sistema representativo. Estado eficiente é o Estado em que a delegação de autoridade permite a gestão efetiva dos serviços públicos, em vez do simples cumprimento de regras burocráticas.

Usando-se o conceito de principal e agente. O povo delega autoridade ao seu representante político, enquanto que este delega autoridade ao burocrata. E, em seguida, os controlam por um sistema de incentivos e punições. O problema do principal é sempre saber se, uma vez feita a delegação, será possível controlar o agente.

A visão burocrática e a escola neoliberal da escolha racional afirmarão que a delegação deverá ser feita de tal forma a prevenir, impedir, que desvios ocorram. Dessa forma negam a delegação, optando pela desconfiança. A visão liberal clássica, entretanto - e paradoxalmente - embora desconfiando, afirmará que a representação deve ser plena, negando o mandato imperativo do eleitor sobre o político. Ao adotar essa posição, está adotando na prática a visão social, o que revela a possibilidade de combinação da visão social com a liberal, desde que nenhuma das duas seja radical.

A visão social clássica, por sua vez, aceita a delegação do principal para o agente, mas subestima o valor dos controles institucionais. Excetuam-se, entre eles, os partidários de uma visão social mas burocrática, que contraditoriamente nega a delegação, afirmando a necessidade de um controle institucional racional-legal, em

que as decisões dos governantes já estejam previstas nos textos legais. Esta visão expressa, assim, a contradição intrínseca da social-burocracia.

Uma visão social-liberal afirmará a delegação - e portanto a representação e a descentralização - mas exigirá a criação de instituições que permitam o controle das ações, a responsabilização dos dirigentes. Ou seja, instituições que, *a posteriori*, a partir da delegação, garantam a transparência das decisões, rejeitando o segredo burocrático; o controle administrativo de resultados; o controle horizontal, por agências de controle; o controle democrático de uma mídia livre; o controle social, por entidades e movimentos públicos não-estatais; o controle político-democrático proporcionado por eleições livres, financiadas de forma transparente e equitativa; e o controle via competição em mercados ou quase-mercados, sempre que possível. Instituições que impliquem na existência de um sistema de estímulos e punições que oriente as ações das pessoas.

Com instituições dessa natureza teremos um bom Estado, e poderemos ter um bom governo. Mas isto não estará assegurado. O bom governo dependerá sempre da qualidade ética e profissional dos governantes. E da qualidade dos cidadãos que exercem o controle democrático do governo. Ora, para a qualidade das pessoas não há soluções institucionais. As soluções são sempre éticas e culturais. Dependem sempre do nível de educação, de cultura, e dos valores éticos da sociedade.

A visão social-liberal que defendo acredita na convivência de termos contraditórios como a competição e a cooperação, o controle e a confiança, o mercado e o Estado. Só através de combinações e *trade-offs* entre esses elementos poderemos ter um bom Estado e um bom governo.

Bons governos que, no mundo contemporâneo, são função, de um lado, da qualidade das instituições, e de outro, da qualidade do povo e das elites dirigentes com que conta um país. Porque se há uma dialética entre instituições e governantes, Estado e governo, há, dentro deste, uma outra dialética fundamental entre povo e elites dirigentes. Toda nação tem sua elite dirigente. Em todos os países há uma elite dirigente, geralmente de caráter político e burocrático, que exerce o poder em nome dela própria, dos interesses econômicos mais poderosos, e do povo. Mais do que isto, conforme observou recentemente Peter Drucker em um artigo instigante sobre a elite burocrática japonesa, todos os países desenvolvidos estão convencidos de que necessitam de uma elite dirigente, com a possível exceção dos Estados Unidos e de alguns países de língua inglesa. Elites de caráter burocrático e político, como a japonesa, a alemã, a francesa (“In Defense of Japanese Bureaucracy”, *Foreign Affairs*, setembro 1998). Dror, em seu livro, a partir de Jefferson, citado por Schlesinger Jr., observa que também nos Estados Unidos há uma “aristocracia natural” fundamentada na virtude e nos talentos, que deve ser distinguida da “aristocracia artificial”, baseada na riqueza e no nascimento. Mas, pergunta-se ele, o que é mais importante: aprimorar as elites ou o povo? E, embora reafirmando a importância das elites, ele manifesta a

sua apreensão em relação a elites que não são controladas pelo povo. Sua preocupação é correta. As elites são por natureza corruptíveis. Em qualquer hipótese, seu auto-interesse sempre prevalece em relação ao interesse geral. Dentro da elite pode haver personalidades públicas de escol, estadistas que fogem a essa regra, mas como não é possível contar com eles busca-se construir instituições que permitam o controle do povo sobre as elites governantes.

Dror, em seu instigante livro, sabe da importância da distinção entre Estado e governo, da importância das instituições, mas dá mais ênfase ao bom governo. Quando ele fala na necessidade de “redesenhar a *governance*”, sua proposta é eminentemente ética: “o principal problema para o redesenho da *governance* é provocar as mudanças necessárias na cultura política para que os governos estimulem a *raison d’humanité*”. Para ele o bom governo deve construir o futuro. Ora, para isto “devemos concebê-lo como algo que está entre a necessidade, a contingência, o acaso e a escolha”. E nesta condição devemos fazer as escolhas cruciais de forma ética e competente. Não posso estar mais de acordo com ele, quando faz afirmações dessa natureza. Quando, em um livro instigante como este, ele se propõe a ajudar a pensar como melhorar a qualidade dos governos, como treinar melhor suas elites dirigentes, como tornar os governantes mais cultos, dotados de visão mais ampla, melhor equipados e melhor assessorados para operar em uma época de transformações globais. Isto é tão importante quanto construir boas instituições que, embora ajudem, definitivamente não substituem o bom governo. Inclusive porque - devemos nos lembrar - mudar instituições, reformar o Estado é obra de bons governos. E porque, quando falamos em boa vida, bom governo e bom Estado, estamos falando de valores, e valores só se constroem e se garantem através de valores.