

GESTÃO DO SETOR PÚBLICO: ESTRATÉGIA E ESTRUTURA PARA UM NOVO ESTADO

Luiz Carlos Bresser Pereira

Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Spink, orgs.(1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38.

Na década de 80, logo depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e elaboradores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Nos anos 90, embora o ajuste estrutural permaneça entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado, particularmente para a reforma administrativa. A questão central hoje é como reconstruir o Estado - como redefinir um novo Estado em um mundo globalizado.

Também no Brasil ocorreu esta mudança de perspectiva. Uma das principais reformas às quais se dedica o Governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da administração pública, embora não estivesse entre os temas da campanha eleitoral de 1994. Entretanto, o novo Presidente decidiu transformar a antiga e burocrática secretaria da presidência, que geria o serviço público, em um novo ministério, da Administração Federal e Reforma do Estado. Ao acrescentar a expressão “reforma do Estado” ao nome do novo ministério, o Presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas apontando na direção de uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado.

Escolhido para o cargo de ministro, propus que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo - reforma fiscal, reforma da previdência social e a eliminação dos monopólios estatais. E afirmei que para podermos ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de forma a aproximar os mercados de trabalho público e privado. A reação imediata dos funcionários civis, dos intelectuais e da imprensa, foi fortemente negativa. Reagiram contra a mudança,

contra as reformas que lhes pareciam ameaçadoras. Passados alguns meses, contudo, o apoio surgiu, a partir dos governadores estaduais, prefeitos, empresários, imprensa e, finalmente, da opinião pública. De repente, a reforma passava a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais.

Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação de um documento (Presidência do Brasil, 1995) sobre a reforma administrativa - “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” - cuja proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em administração gerencial. A substituição de uma administração pública burocrática por uma administração gerencial passou a ser uma questão nacional.

Por que este novo interesse pela reforma do Estado e, particularmente, do aparelho do Estado? Qual o conteúdo destas reformas? São parte da ideologia neoliberal ou são passos necessários para a gestão do Estado capitalista contemporâneo? Que relação há entre a estratégia gerencial e a estrutura do novo Estado que emerge de sua grande crise - a crise dos anos 80 que, de várias maneiras, estendeu-se até os anos 90? Estas são algumas questões às quais tentarei responder nesta palestra, sabendo muito bem que as respostas possíveis são limitadas e provisórias.

A reforma do Estado como questão central

Podemos encontrar muitas razões para o crescente interesse de que tem sido alvo a reforma do Estado nos anos 90. A razão básica está, provavelmente, no fato de que houve a percepção generalizada de que o ajuste estrutural não era suficiente para que houvesse a retomada do crescimento. Desde meados dos anos 80, os países altamente endividados têm-se dedicado a promover o ajuste fiscal, a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregulamentar. Os resultados foram positivos, na medida que se superaram os aspectos agudos da crise: a balança de pagamentos voltou a um relativo controle, por toda a parte caíram as taxas de inflação, os países recuperaram pelo menos alguma credibilidade. Mas não se retomou o crescimento. O pressuposto neoliberal que estava por trás das reformas - o pressuposto de que o ideal era um Estado mínimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade, deixando ao mercado a total coordenação da economia - provou ser irrealista. Em primeiro lugar porque, apesar do predomínio ideológico alcançado pelo credo neoconservador, em país algum - desenvolvido ou em desenvolvimento - este Estado mínimo tem legítimi-

dade política. Não há sequer apoio político para um Estado que apenas acrescente às suas funções as de prover a educação, dar atenção à saúde e às políticas sociais compensatórias: os cidadãos continuam a exigir mais do Estado.

Em segundo lugar, porque rapidamente se percebeu que a idéia de que as falhas do Estado eram necessariamente piores que as falhas do mercado não passava de dogmatismo. As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão grande que é irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado, nos termos sugeridos pelo pensamento neoliberal. Como Przeworski (1996a: 119) observa, “a visão (neoliberal) de que, na ausência de suas tradicionais ‘falhas’, os mercados seriam eficientes, parece estar morta, ou no mínimo moribunda”.

Por outro lado, tornou-se cada vez mais claro que a causa básica da grande crise dos anos 80 - uma crise que só os países de Leste e do Sudeste asiático conseguiram evitar - é uma crise do Estado: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado¹. Ora, se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico que subjaz à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas o reconstruir, reformá-lo.

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos, e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais.

A reforma do Estado é um tema amplo. Envolve aspectos políticos - os que se relacionam à promoção da governabilidade -, econômicos e administrativos - aqueles que visam a aumentar a governança. Dentre as reformas cujo objetivo é aumentar a capacidade de governar - a capacidade efetiva de que o Governo dispõe para transformar suas políticas em realidade -, as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira para o Estado: particularmente o ajuste fiscal, a privatização. Mas, igualmente importante, é a reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo

¹ Discuti longamente este tema em Bresser Pereira: 1988; Bresser Pereira, Maravall e Przeworski: 1993 e Bresser Pereira: 1996a.

contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores. Este tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90.

Há uma explicação simples: os cidadãos estão-se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos Governos, no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O'Connor (1973), nem apenas política, como Huntington (1968) destacou²: é também administrativa. Os recursos econômicos e políticos são escassos por definição, mas se pode superar parcialmente a limitação com o uso eficiente pelo Estado, quando não se pode contar com o mercado, i.e., quando a alocação de recursos pelo mercado não é solução factível, dado seu caráter distorcido ou dada sua incompletude³. Neste caso, a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda.

Há porém uma razão mais ampla para o interesse que a reforma do Estado, e particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público (*res publica*) contra as ameaças de “privatização” ou, em outras palavras, contra atividades de *rent-seeking*. A proteção do Estado, na medida que este inclui a *res publica*, corresponde a direitos básicos que, finalmente, no último quartel deste século, começaram a ser definidos - direitos que podem ser chamados “os direitos públicos”. No século XVIII, os filósofos iluministas e as Cortes Britânicas definiram os direitos civis que, no século seguinte, foram introduzidos pelos políticos liberais (na acepção europeia) nas Constituições de todos os países civilizados. No século XIX, os socialistas definiram os direitos sociais que, na primeira metade do século XX, foram introduzidos nas Constituições de todos os países pelos partidos social-democratas⁴.

O surgimento do Estado do Bem-Estar Social para reforçar os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional em nosso século, implicaram num enorme reforço à idéia de Estado como *res publica*. E assim implicaram também num aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a

² Para uma discussão recente sobre governabilidade e demandas ao Estado, ver Diniz, 1995.

³ Sobre este assunto ver as contribuições recentes de Stiglitz, 1995 e Przeworski, 1995.

⁴ Marshall (1950) escreveu um ensaio clássico sobre este tema.

seus interesses especiais. A privatização da carga fiscal (forma principal da *res publica*) passava a ser o principal objetivo dos *rent-seekers*.

No século XVIII, historicamente, compreendeu-se a importância de proteger o indivíduo contra um Estado oligárquico e, no século XIX, a importância de proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, mas a importância de proteger o patrimônio público só passou a ser dominante na segunda metade do século XX. Não por acaso, quase simultaneamente um cientista político social-democrata brasileiro (Martins, 1978) escreveu pela primeira vez sobre a “privatização do Estado”, e uma economista norte-americana conservadora (Krueger, 1974) definiu *rent-seeking*. Ambos se referiam ao mesmo problema: percebiam que era necessário proteger a *res publica* contra a ganância de indivíduos e grupos poderosos. Se no século XVIII foram definidos os direitos civis, e no século XIX os direitos sociais, passava agora a ser necessário definir um terceiro tipo de direitos, também básicos, - os direitos públicos: os direitos de que gozam todos os cidadãos, de que público o que de fato é público. Ou, em outras palavras, o direito de que a propriedade do Estado seja pública, isto é, de todos e para todos, não-apropriada por uns poucos.

O Estado deve ser público, as organizações não-estatais e sem fins lucrativos (ou organizações não-governamentais) devem ser públicas. Bens estritamente públicos, como um meio ambiente protegido, devem ser públicos. Direitos públicos são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público, a *res publica*, entendido em sentido amplo, seja público - que seja de, e para, todos, em vez de ser objeto de *rent-seeking*, e de ser privatizada por grupos de interesse⁵.

À medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi-se tornando cada vez mais claro que era preciso refundar a república; que a reforma do Estado ganhava uma nova prioridade; que a democracia e a administração pública burocrática - as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público - tinham de mudar: a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta; e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial.

⁵ Observe-se que o conceito de “privatização do Estado” ou de “privatização do patrimônio público” não deve ser confundido com a privatização de empresas que pertençam ao Estado — a venda de parte do patrimônio público a proprietários privados. Privatização, neste sentido, é venda regular — não é apropriação viciosa — de um patrimônio que a sociedade conclua que deva pertencer a entidades privadas, não a entidades públicas.

Patrimonialismo e burocracia

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a interpermeabilidade dos patrimônios público e privado. ‘Patrimonialismo’ significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção - dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Foi um grande progresso o aparecimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista deste processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disto, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática - o controle hierárquico e formalista sobre os procedimentos - provou ser inadequada. Esta estratégia talvez pudesse evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. Fez sentido no tempo do Estado liberal do século XVIII - um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumprir as leis, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das finanças para recolher impostos. Mas era uma estratégia que já não fazia sentido, depois de o Estado ter acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social, de incentivos à ciência e à tecnologia, de investimentos na infra-estrutura, de proteção ao meio ambiente. Agora, em vez de três ou quatro ministros, era preciso ter 15 ou 20. Em vez de uma carga de impostos que representava 10% do PIB, os impostos representam agora de 30 a 60% do PIB. Ao invés da velha administração pública buro-

crática, uma nova forma de administração, que tomou emprestados os imensos avanços pelos quais passaram, durante o século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público.

À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. Se, nos países desenvolvidos, os direitos civis e sociais estavam razoavelmente protegidos, os direitos públicos não estavam: a *res publica* estava exposta a todo tipo de ameaças. O nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada de uma fatia maior do patrimônio público. Empresários continuavam a obter subsídios desnecessários e isenção de impostos; a classe média assegurou para si benefícios especiais, muito maiores do que está disposta a reconhecer; os funcionários públicos eram muitas vezes ineficientes no trabalho, ou simplesmente não trabalhavam - quando ocorre excesso de quadros-, mas se mantinham protegidos por leis ou costumes que lhes garantem a estabilidade no emprego.

Nos países em desenvolvimento - nos quais emergiu, neste século, um Estado desenvolvimentista em vez de um Estado de Bem-Estar social - a situação era muito pior: os direitos civis e sociais continuavam quase sempre sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e conviviam com excesso de quadros.

Se, no século XIX, a administração pública do Estado Liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade -, garantindo a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente -, no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas. No Estado liberal, o preço da iniciativa empreendedora foi a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado; no Estado desenvolvimentista, o excedente da economia foi dividido entre os capitalistas e os burocratas que, além dos mecanismos de mercado, usaram o controle político do Estado para enriquecimento próprio. Se, nos países desenvolvidos, a *res publica* não foi bem protegida pela administração burocrática, dada sua ineficiência em administrar o Estado de Bem-estar social, nos países em desenvolvimento, a *res publica* foi ainda menos protegida porque, nestes países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado,

mas, também, a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital, e na apropriação do excedente econômico⁶.

Administração Pública Gerencial

A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde a década dos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática⁷.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão.

Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo, em definir procedimentos para contratação de pessoal; para compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados. A burocracia concentra-se nos processos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm *a priori*. Entende, além disto, que punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir. A rigor, uma vez que sua ação não tem objetivos claros - definir indicadores de desempenho para as agências estatais é tarefa extremamente difícil - não tem alternativa senão controlar os procedimentos.

⁶ Desenvolvo a idéia da emergência de uma classe burocrática, ou tecnoburocrática, em dois livros publicados no Brasil, na década dos 70. Em Bresser Pereira (1981) foram publicados meus ensaios gerais, ou teóricos, sobre este tema. Em Bresser Pereira (1977) concentro-me no papel desta nova classe associada à classe capitalista no governo dos países em desenvolvimento, nos quais emergiram regimes burocrático-capitalistas.

⁷ Como diz Ostrom (1973: 15): “a sensação de crise que se desenvolveu no campo da administração pública ao longo da última geração originou-se da insuficiência do paradigma inerente à teoria tradicional da administração pública.”

A administração pública gerencial, por sua vez, assume que se deve combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isto, não são necessários procedimentos rígidos. Podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado, que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. O *rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra-estratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes para gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão. Como observa Barzelay (1992: 8), “uma agência burocrática se concentra em suas próprias necessidades e perspectivas; uma agência orientada para o consumidor concentra-se nas necessidades e perspectivas do consumidor.”

A burocracia moderna surgiu no século XIX, quando ainda era preciso afirmar o poder do Estado em oposição a poderes feudais ou regionais. O Estado Nacional nasceu na Europa, nas monarquias absolutas, nas quais a burocracia patrimonialista desempenhava um papel central. As burocracias capitalistas modernas são uma evolução da burocracia patrimonialista, que se auto-diferenciaram ao fazer uma distinção clara entre patrimônio público e patrimônio privado, mas que, ainda assim, mantiveram-se bem próximas da matriz inicial em tudo quanto dissesse respeito à afirmação do poder do Estado. Esta é a razão pela qual as burocracias tendem a ser auto-referentes. Além de promover seus próprios interesses, interessam-se, primariamente, em afirmar o poder do Estado - o “poder extrovertido” - sobre os cidadãos.⁸ Em contraposição, a administração pública gerencial assume que este poder já não está sob ameaça grave nos países desenvolvidos e semidesenvolvidos.⁹ Assim, o

⁸ Observe-se que o Estado-nação, ou país, inclui o Estado e a sociedade civil. O Estado é a única entidade à qual compete o poder extroverso — o poder de impor leis e impostos à sociedade civil, ou seja, a um grupo organizado de cidadãos, que não é parte integrante direta do Estado mas que, simultaneamente, é objeto do poder do Estado e fonte da legitimidade do Governo.

⁹ Exceto no caso de associações ou atividades ilegais, como a máfia. Nos países em desenvolvimento há também a ameaça representada por várias modalidades de fundamentalismo.

serviço público já não precisa ser auto-referente, mas se orientar pela idéia de “serviço ao cidadão”. Afinal, o “serviço público” é público, é um serviço ao público, ao cidadão.

Para que se proceda ao controle dos resultados, descentralizadamente, em uma administração pública, é preciso que políticos e funcionários públicos mereçam pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação; para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas. Na administração burocrática esta confiança não existe. E é impensável pela lógica neoconservadora ou neoliberal, dada, nos dois casos, a visão radicalmente pessimista que têm da natureza humana. Sem algum grau de confiança, contudo, é impossível se obter a cooperação e, embora a administração seja um modo de controle, é também um modo de cooperação. O pessimismo radical dos neoliberais é funcional para avaliar a conclusão a que chegam quanto à necessidade do Estado mínimo, mas não faz sentido algum quando o Estado mínimo é visto como construção mental irrealista, ante a realidade do Estado moderno que tem de ser eficiente e tem de ser gerido de forma efetiva e eficiente.

Reforma neoliberal?

O enfoque gerencial sobre a administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha e nos EUA depois de Governos conservadores terem assumido o poder em 1979 (Governo Thatcher) e em 1980 (Governo Reagan), o que levou alguns analistas a verem, neste enfoque, uma visão intrinsecamente conservadora. Na verdade, só na Grã-Bretanha o gerencialismo foi aplicado ao serviço público imediatamente após a posse do novo Governo, e levou a uma reforma administrativa profunda e bem-sucedida. Uma série de programas - o das Unidades de Eficiência, com relatórios de pesquisa e avaliação; o Próximo Passo, com as agências autônomas; e o Direitos do Cidadão - contribuíram para tornar o serviço público na Grã-Bretanha mais flexível, descentralizado, eficiente e orientado para o cidadão. O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais¹⁰.

¹⁰ A melhor análise da experiência britânica que conheço foi escrita por um sociólogo da Universidade de Warwick, contratado por sindicatos Britânicos. Fairbrother (1994) escreveu uma análise crítica moderada. Ver também Tomkins, 1987; Pyper & Robins (orgs.), 1995; Nunberg, 1995 e Plowden, 1994. Pollitt (1990) é uma abordagem radicalmente crítica.

Reformas semelhantes, contudo, ocorreram na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia sob governos, durante a maior parte do tempo, social-democratas. Nos EUA, Osborne e Gaebler (1992) - que cunharam a expressão *reinventing government* (reinventar o governo) -, em um livro que teve grande influência nos estudos sobre o tema, descrevem as reformas administrativas que aconteciam desde o início da década dos 70 e que, contudo, não se originaram no governo federal mas nas administrações municipais e estaduais. Foi em 1992 que se estabeleceu a meta de reformar a administração pública federal norte-americana por critérios gerenciais, quando um político democrata - o Presidente Clinton - transformou a idéia de “reinventar o governo” em programa de governo: a *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional).¹¹ Na França, reformas na mesma direção começaram em 1989, durante o Governo do Primeiro-ministro Michel Rocard, social-democrata. No Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967 - muito antes de aflorarem as idéias neoliberais, consequência da crise do Estado.¹²

A administração pública gerencial é freqüentemente identificada com as idéias neoliberais por outra razão. As técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implantam programas de ajuste estrutural que visam enfrentar a crise fiscal do Estado. Como observa Nunberg (1995: 11), “a primeira fase da reforma, geralmente chamada ‘gerenciamento diluído’, consistiu de medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como resposta às limitações fiscais.” Isto foi verdade na Grã-Bretanha, no Canadá, na Austrália, na Nova Zelândia, no Japão e nos EUA. É verdade, no presente, na América Latina, incluído o Brasil, país em que a reforma administrativa é formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial.¹³ Este fato quase sempre desperta reações fortes nos servidores públicos,

¹¹ Para uma avaliação deste programa, ver Kettl, 1994; Kettl & DiIulio, 1994 e 1995. Nos artigos Kettl & DiIulio (1995) os autores comparam o programa de reinvenção do governo de Clinton e Gore com o “Contrato com a América” republicano, que chamam de programa de “arrasamento do Estado”: um programa gerencial realmente neo-conservador.

¹² A reforma foi lançada durante a administração Castelo Branco, pelo Decreto-lei nº 200, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira, incluindo as empresas de propriedade do Estado. Sobre este assunto, ver Beltrão, 1984 e Martins, 1995. Hélio Beltrão trabalhou pela reforma em 1967 e, mais tarde, em 1988, quando foi nomeado Ministro da Administração Federal, lançou um programa de desburocratização. Depois da transição para a democracia, porém, em 1985, a reforma foi abandonada. O novo governo democrático tentou, sem sucesso, restaurar o pleno sistema burocrático.

¹³ Após o fracasso da tentativa de restauração de um sistema burocrático no Brasil, em 1995, a administração Fernando Henrique Cardoso, orientada para a reforma, propôs e tem implementado uma reforma administrativa que adota a abordagem gerencial (Ministério da

além de levar a acusações de neoliberalismo. Como disse certa vez um indignado funcionário público britânico “*mais eficiente*, na verdade, quer dizer *mais barato*”.¹⁴

Deve-se notar, porém, que a identificação de ajuste fiscal com conservadorismo ou neoliberalismo pode ter uma explicação histórica, mas não tem explicação lógica. O neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado e por isto passou a se identificar com cortes nos gastos e com o projeto de reduzir o “tamanho” do Estado. Logo, porém, tornou-se claro para as administrações social-democratas que o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo. Este fato, somado à óbvia superioridade da administração pública gerencial sobre a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a se envolverem em reformas administrativas, quase todas visando a duas metas: redução dos gastos públicos a curto prazo e aumento da eficiência mediante orientação gerencial, a médio prazo.

O maior risco a que se expõe este tipo de reforma é ser vista como hostil ao funcionalismo público e, assim, não conseguir obter a cooperação do corpo de servidores. Na Grã-Bretanha, um dos países onde a reforma mais avançou, este foi - e continua a ser - o mais grave problema que o governo enfrenta. A reforma foi possível por duas razões: porque, ao final da década dos 70, a cúpula do funcionalismo percebia claramente a urgente necessidade de uma reforma, e porque Margaret Thatcher estava visceralmente decidida a reduzir os custos da administração pública. Foi possível, assim, uma espécie de coalizão entre governo e os escalões superiores do funcionalismo. Mas foi uma coalizão frágil, dada a evidente má-vontade de Thatcher e seus aliados em relação aos servidores.¹⁵

As reações políticas à idéia de uma administração pública gerencial têm uma óbvia origem ideológica. *Managerialism and the public service*, de Pollitt (1990), é bom exemplo deste fato. O *managerialism* é visto como um conjunto de idéias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade, e a orientação para o consumidor. Abrucio (1996), em um panorama da administração pública gerencial, compara este “gerencialismo puro”, pelo qual designa a “nova administração pública”, com a abordagem adotada por Pollitt “orientada para o serviço público” e que visa a ser uma alternativa gerencial ao

Administração Federal e Reforma do Estado, 1995; Bresser Pereira, 1995 e Bresser Pereira, 1996B).

¹⁴ Plowden, 1994: 4.

¹⁵ Como Plowden observa, “a própria primeira ministra repetidamente deixava clara a sua opinião de que uma pessoa que tivesse talento e espírito empreendedor já teria trocado o serviço público pela iniciativa privada e estaria ganhando dinheiro” (Plowden, 1994: 10).

modelo britânico. Na verdade, este modo de ver é apenas uma tentativa de dar atualidade ao velho modelo burocrático, não é uma alternativa gerencial. A idéia de opor a orientação para o consumidor (gerencialismo puro) à orientação para o cidadão (gerencialismo reformado) não faz sentido algum. Um dos programas cruciais de reforma que está sendo implementado pelo Governo britânico é o *citizen chart*. O cidadão também é um consumidor. Qualquer administração pública gerencial tem de considerar o indivíduo, em termos econômicos, como consumidor (ou usuário) e, em termos políticos, como cidadão.¹⁶

Reformando a estrutura do Estado

A administração pública gerencial envolve, como vimos, uma mudança na estratégia de gerência, mas esta estratégia tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada. A idéia geral é a descentralização, a delegação de autoridade. Mas é preciso ser mais específico, definir claramente os setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada setor.

Os Estados modernos contam com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos, e a produção de bens e serviços para o mercado. O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei, as políticas e o modo de, em última instância, as fazer cumprir. É formado pelo Parlamento, pelos Tribunais, pelo Presidente ou Primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades locais importantes também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico. No caso do sistema ser federal, também integram esse núcleo os governadores e seus secretários e a alta administração pública estadual.

Atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos - as tradicionais funções do Estado - e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. As atividades exclusivas, portanto, não devem ser identificadas com o Estado liberal clássico, para o qual bastam a polícia e as forças armadas.

¹⁶ A idéia de opor uma orientação para o consumidor, que seria conservadora, a uma orientação para o usuário, que seria social-democrata, faz um pouco mais de sentido, se definirmos o consumidor como um indivíduo que paga pelos serviços que obtém do Estado, enquanto o usuário é financiado pelo Estado.

Serviços não-exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal (“não-governamental”). Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica.

Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas empresas estatais.

Considerados estes quatro setores, devem ser respondidas três perguntas: que tipo de administração; que tipo de propriedade e que tipo de instituição devem prevalecer em cada setor, no novo Estado que está nascendo nos anos 90. A resposta à primeira pergunta pode ser direta: deve-se adotar a administração pública gerencial. Uma advertência, contudo, é indispensável: no núcleo estratégico, no qual a eficácia é quase sempre mais relevante que a eficiência, ainda há lugar para algumas características burocráticas devidamente atualizadas. Uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado é reforçar o núcleo estratégico e o fazer ocupar por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. Com servidores que entendam o *ethos* do serviço público como o dever de servir ao cidadão. Nesta área, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora os termos ‘carreira’ e ‘estabilidade’ devam ser entendidos de modo mais flexível, se comparados com os correspondentes que existiam na tradicional administração burocrática. Nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada; nos serviços não-exclusivos, a administração deve ser mais que descentralizada - deve ser autônoma: a sociedade civil dividirá, com o governo, as tarefas de controle.

A questão da propriedade é essencial. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a propriedade será, por definição, estatal. Ao contrário, na produção de bens e serviços há hoje consenso cada vez maior de que a propriedade deva ser privada, particularmente nos casos em que o mercado possa controlar as empresas comerciais. Para os casos de monopólio natural, a situação ainda não é clara, mas, mesmo nestes casos, com uma agência reguladora eficaz e independente, a propriedade privada parece ser mais adequada.

No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde) seja porque implicam externalidades aferíveis (educação, saúde, cultura pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam no exer-

cício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal ou - usando a terminologia anglo-saxônica - da propriedade pública não-governamental. “Pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, de que não visa ao lucro. “Não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado.

Nos Estados Unidos, todas as universidades são organizações públicas não-estatais. Podem ser consideradas “privadas” ou “controladas pelo Estado” mas, a rigor, por um lado, não visam ao lucro e, por outro, não empregam servidores públicos. São parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado - sua face “privada” é menor que a face “controlada pelo Estado” -, mas são entidades independentes, controladas por juntas que representam a sociedade civil e - em posição minoritária - pelo Estado. No Reino Unido, as universidades e os hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado: agora já não é assim; são hoje “organizações quase-não-governamentais” (“*quangos*”). Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público.

Há três possibilidades em relação aos serviços não-exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado; podem ser privatizados; e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser transformados em organizações públicas não-estatais. O burocratismo e estaticismo defendem a primeira alternativa; os neoliberais radicais preferem a segunda via; os social-democratas (ou democratas liberais, na acepção norte-americana) defendem a terceira alternativa. Há inconsistência entre a primeira alternativa e a administração pública gerencial; a administração pública gerencial tem dificuldades em conviver com a segunda alternativa, e é perfeitamente coerente com a terceira. Aqui, o Estado não é visto como produtor - como prega o burocratismo -, nem como simples regulador que garanta os contratos e os direitos de propriedade -, como reza o “credo” neoliberal -, mas, além disto, como “financiador” (ou “subsidiador”) dos serviços não-exclusivos”. O subsídio pode ser dado diretamente à organização pública não-estatal, mediante dotação orçamentária - no Brasil temos chamado este tipo de instituição de “organizações sociais” - ou, por uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente ao cidadão sob a forma de *vouchers*. E poderão continuar a ser financiados pelo Estado, se a sociedade entender que estas atividades não devam ficar submetidas apenas à coordenação pelo mercado.

São duas as principais instituições usadas para implementar esta reforma: no domínio das atividades exclusivas, a idéia é criarem-se “agências autônomas”; e as atividades não-exclusivas deverão se transformar em “organizações sociais”. As agências autônomas serão plenamente integradas ao Estado e as organizações sociais

incluir-se-ão no setor público não-estatal. Constituirão organizações não-governamentais autorizadas pelo Parlamento a receber dotação no orçamento do Estado. O instrumento que o núcleo estratégico usará para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas será o contrato de gestão. As agências autônomas, nas atividades exclusivas, e as organizações sociais, nos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o gerente-executivo e assinará com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o gerente-executivo será escolhido pelo conselho: ao ministro caberá assinar os contratos de gestão e controlar os resultados. Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais, e definirão claramente - quantitativa e qualitativamente - os indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

Conclusão

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90 está sendo construído um novo Estado. Este novo Estado será o resultado de profundas reformas. Estas reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de desempenhar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. Um Estado democrático no qual seja possível aos políticos pedir contas por desempenho aos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas; e onde os eleitores possam pedir prestação de contas por desempenho aos políticos e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas. Para isto, são movimentos essenciais a reforma política, que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação - que reduz o “tamanho” do Estado -, e uma reforma administrativa que ofereça os meios para se obter uma boa governança. Neste trabalho, descrevi as características desta última reforma - a reforma do aparelho do Estado - uma reforma que trabalhará para que se estabeleça, no setor público, uma administração pública gerencial.

Referências Bibliográficas

- Abrucio, Fernando L. (1996). “*O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente*”. *Revista do Serviço Público*, 47 (2), abril 1996.
- Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.

- Beltrão, Hélio(1984) *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1977) *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, São Paulo: Brasiliense.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1981) *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, São Paulo: Brasiliense.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988) "Economic Reforms and the Cycles of the State". *World Development* 21(8), August 1993. Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no seminário "Democratizing the Economy", patrocinado pelo Wilson Center e pela Universidade de São Paulo, em São Paulo, julho de 1988. Publicado na Revista de Economia Política em português, em 1989.
- Bresser Pereira, L.C., J. M. Maravall and A. Przeworski (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1995) "A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988". *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, no.4, 1995. Texto para Discussão ENAP no.1. Brasília, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996a) *Economic Crisis and the State Reform in Brazil*. Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers. Edição Brasileira: Editora Nobel, 1996.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996b) "Da Administração Pública Burocrática à Gerencial". *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro1996.
- Dilulio Jr., John J. (1995) *Fine Print: The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, Março de 1995.
- Diniz, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.
- Fairbrother, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- Ketl, Donald F. (1994) "Reinventing Government? Appraising the National Performance Review". Washington: The Brookings Institution, Center of Public Management, agosto 1994.
- Ketl, D. and J. Dilulio (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- Ketl, D. and J. Dilulio (1995) *Cutting Government*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, May 1995.
- Krueger, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-seeking Society". *American Economic Reiview* 64(3), June 1974.
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Marshall, T.H. (1950) "Citizenship and Social Class". In T.H. Marshall and Tom Botomore (1992) *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press. (Publicado originalmente em 1950).

- Martins, Luciano (1978) “‘Estatização’ da Economia ou ‘Privatização’ do Estado”. *Ensaio de Opinião* 2(7), 1978.
- Martins, Luciano (1995) *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP no.8, 1995.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Nacional, Novembro de 1995.
- Nunberg, Barbara (1995) “Managing the Civil Service - Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries”. Washington: World Bank Discussion Paper n.204, abril 1995.
- O’Connor, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin Press.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ostrom, Vincent (1973) *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. Tucaloosa: University of Alabama Press, second edition, 1989. First edition, 1973.
- Plowden, William (1994) *Ministers and Mandarins*. Londres: Institute for Public Policy Research.
- Pollitt, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Service*. Oxford: Blackwell, Segunda edição, 1993. Primeira edição, 1990.
- Przeworski, Adam (1995) “Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention”. Conferência “Inequality, the Welfare State and Social Values”, El Escorial, Spain, July 1995.
- Przeworski, Adam (1996) “On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective”. Paper apresentado no seminário “Reforma do Estado na América Latina e no Caribe”, Brasília, Maio 16-17, 1996.
- Pyper, Robert e Lynton Robins, orgs. (1995) *Governing the UK in the 1990s*. Londres, MacMillan.
- Stiglitz, Joseph E. (1995) “Role of Government in the Contemporary World”. Conferência “Income Distribution and Sustainable Growth”, Washington, DC., Julho, 1995.
- Tomkins, Cyril R. (1987) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Edinburgh: The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- Weber, Max (1922) *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978. (Primeira edição alemã, 1922).