

## **Estratégia e estrutura para um novo Estado\***

**LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA\*\***

One of the major reforms the Cardoso administration is committed is the administrative. The basic proposal is to change Brazilian public administration from a bureaucratic administration to a managerial one. The emergence, in the nineteenth century, of a bureaucratic public administration replacing the patrimonialist forms of administering the state represented a great progress. But it did not make sense anymore when the state had added to its role providing public education, public health, public culture, social security, science and technology incentives, infrastructure investments, environment protection. The managerial public administration emerged as an answer to the crisis of the state, as a form of coping with the fiscal crisis, as a strategy of making the administration of the huge services the state took on less expensive and more efficient, as well as a device to protect the public patrimony against rent-seeking or sheer corruption. The new public administration is outcome and citizen oriented; it assumes that politicians and civil servants are entitled to a limited degree of trust; it uses as strategy decentralization and the incentive to creativity and innovation; it controls public managers through the device of management contracts.

### **1. INTRODUÇÃO**

Na década de 80, logo depois da eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e economistas 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 o novo Estado que está surgindo 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 esta não estivesse na agenda do país durante a campanha eleitoral de 1994. Entretanto, uma vez eleito, o novo Presidente decidiu transformar a antiga e burocrática secretaria da presidência, que geria o serviço público, a

\* Trabalho apresentado à Assembléia Geral Resumida das Nações Unidas, Nova York, abril, 1996. Está sendo publicado simultaneamente no *Journal of Post-Keynesian Economics*.

\*\*Da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado.

Secretaria da Administração Federal, no 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 uma reforma que lhes parecia ameaçadora. Passados alguns meses, contudo, os apoios começaram a surgir, a partir dos governadores estaduais, dos prefeitos, dos empresários, da 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 pela Presidência da República do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, cuja proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial. A partir daquele momento a reforma do aparelho do Estado, visando torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, 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, sabendo muito bem que as respostas possíveis são limitadas e provisórias.

## 2. 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 desenvolvimento. Desde meados dos anos 80, os países altamente endividados têm-se dedicado a promover o ajuste fiscal, a liberalizar o comércio, a privatizar, a desregular. 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 seria um Estado mi-

nimo, ao qual caberia apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos, deixando exclusivamente ao mercado a 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 demonstrou ter legitimidade política. Não há sequer apoio político para um Estado que apenas acrescente às suas funções clássicas de garantir a ordem interna as de prover a educação, dar atenção à saúde e realizar 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, p. 119) observa, “a visão (neoliberal) de que na ausência de suas ‘tradicional’ falhas, os mercados seriam eficientes parece que atualmente está morta, ou pelo menos 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 do Leste e do Sudeste asiático conseguiram evitar — é uma crise do Estado, que se dá de três formas: uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo ou das estratégias de intervenção estatal, e uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.<sup>1</sup> Ora, se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico subjacente à crise ou à desaceleração econômica e ao aumento dos níveis de desemprego é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: o caminho para resolver a crise não é provocar o definhamento do Estado, enfraquecê-lo ainda mais do que já está enfraquecido, mas reconstruí-lo, 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 organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais exterioridades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiadas, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a 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 governança ou 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 e a privatização. Mas igualmente importante é a reforma administrativa que torne o serviço público coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir as falhas do mercado sem incorrer em falhas maiores. Este tipo de reforma vem recebendo crescente atenção nos anos 90.

Há uma explicação para isto: os cidadãos estão-se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que

<sup>1</sup> Discuti longamente este tema em Bresser Pereira (1988); Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993) e Bresser Pereira (1996a).

a sociedade civil apresenta aos governos por ela eleitos, no capitalismo democrático contemporâneo. Sabemos que os cidadãos tendem a exigir do Estado muito mais do que o Estado pode fornecer. Esta lacuna (*gap*) entre demandas e possibilidade de oferta por parte do Estado está na origem não apenas da crise fiscal, como observou O'Connor (1973), e da crise de governabilidade, como destacou Huntington (1968), mas também da crise da administração pública burocrática.<sup>2</sup> Os recursos econômicos e políticos são por definição escassos em relação à demanda, e se tornam ainda mais escassos quando a administração pública é ineficiente. Entretanto, 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 incompletude, a existência de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico, ao reduzir a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda.<sup>3</sup>

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 ou da coisa pública (*res publica*) contra as ameaças de sua “privatização” ou, em outras palavras, contra atividades de *rent-seeking*.<sup>4</sup> A proteção do Estado, na medida em que este corresponde à *res publica*, é um direito básico de cada cidadão que, finalmente, no último quartel deste século, começou a ser definido — um direito que poderíamos chamar de “direitos públicos” (no plural). 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 européia) nas Constituições de todos os países civilizados. No século XIX foram definidos os direitos políticos — o direito ao sufrágio universal principalmente — que no seu final foram generalizados devido ao esforço dos democratas. Nesse mesmo 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-democratas.<sup>5</sup>

O surgimento do Estado do bem-estar para garantir os direitos sociais, e o papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional, tornaram evidente o caráter do Estado como *res publica*. E implicaram num aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a seus interesses especiais. A privatização da carga fiscal (forma principal da *res publica*) passava a ser o principal objetivo dos *rent-seekers*.

Se no século XVIII, historicamente, compreendeu-se a importância de proteger o indivíduo contra um Estado oligárquico, e se no século XIX compreendeu-se a importância de garantir-se aos cidadãos a participação no processo político e de proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, 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

<sup>2</sup> Para uma discussão recente sobre governabilidade e demandas ao Estado, ver Diniz (1995).

<sup>3</sup> Sobre este assunto ver as contribuições recentes de Stiglitz (1995) e Przeworski (1995).

<sup>4</sup> *Rent-seeking*, literalmente, busca de rendas, é a atividade de indivíduos e grupos de buscar “rendas” extra-mercado para si próprios através do controle do Estado. Tem origem na teoria econômica neoclássica, onde um dos sentidos da palavra *rent* é exatamente o ganho que não tem origem nem no trabalho, nem no capital. Corresponde ao conceito de “privatização do Estado” que os brasileiros vêm usando.

<sup>5</sup> Marshall (1950) escreveu um ensaio clássico sobre este tema.

(Martins, 1978) pela primeira vez escreveu 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 políticos e sociais, agora passava a ser necessário definir um quarto tipo de direito, também básico — os direitos públicos: o direito de que gozam todos os cidadãos, de que o que deve ser público seja, na verdade, público. Ou, em outras palavras, o direito de que a propriedade do Estado seja pública, i.e., de e para todos, não-apropriada por uns poucos.

O Estado deve ser público, as organizações públicas não-estatais, sem fins lucrativos, devem ser públicas. Bens estritamente públicos, como o meio ambiente, devem ser públicos e como tal protegidos. Direitos públicos são os direitos que nos asseguram que a coisa pública, a *res publica*, entendida em sentido amplo para incluir a carga tributária, seja pública — que seja de, e para, todos, em vez de ser objeto de *rent-seeking*, de ser privatizada por grupos de interesse.<sup>6</sup>

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.

### 3. PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA

A característica que definia o governo nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era a privatização do Estado, ou a confusão dos patrimônios público e privado. “Patrimonialismo” significa a incapacidade ou a relutância do príncipe em 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 afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à *res publica*. 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, legal e racional.

<sup>6</sup> 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, por um bom preço, de um patrimônio que à sociedade pertence. Não é a apropriação viciosa da coisa pública que ocorre nos processos de privatização do Estado.

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 disso, 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 ou legal 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, da seguridade social básica, 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 quinze ou vinte. Em vez de uma carga de impostos que representava 5 a 10 por cento, os impostos representam agora de 30 a 60 por cento do PIB. No lugar da velha administração pública burocrática emergiu uma nova forma de administração — a administração pública gerencial —, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas, sem contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.

À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente em prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou, indiretamente, financiar. Se, nos países desenvolvidos, os direitos individuais (civis e políticos) e direitos sociais estavam razoavelmente protegidos, os direitos públicos não estavam: a *res publica* continuava exposta a todo tipo de ameaças. É certo que o nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público. Empresários continuavam a obter subsídios desnecessários e isenção de impostos; a classe média assegurava 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 individuais e sociais continuavam quase sempre sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e convivia 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 forma de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas. No Estado liberal, o preço da iniciativa em-

prevedora foi a concentração de renda nas mãos da burguesia, mediante mecanismos de mercado; no Estado desenvolvimentista, o excedente produzido pela 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 do bem-estar, 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 econômico.<sup>7</sup>

#### 4. 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 custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde os anos 60 ou, pelo menos, desde o início da década de 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática.<sup>8</sup>

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 real ainda que 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 órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, 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, estabelecendo estritos controles legais. 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 outra alternativa senão controlar os procedimentos.

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. Estes podem ter sido necessários quando dominavam os valores patrimonialistas; mas não o são hoje, quando já existe uma rejeição universal a que se confundam os

<sup>7</sup> Desenvolvo a idéia da emergência de uma classe burocrática, ou tecnoburocrática, em dois livros publicados no Brasil, na década de 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.

<sup>8</sup> Como diz Ostrom (1973, p.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.”

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. *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 ser uma forma muito mais eficiente para gerir o Estado, envolve estratégias muito mais efetivas na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Enquanto a administração pública burocrática é auto-referida, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão. Como observa Barzelay (1992, p. 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 autodiferenciaram ao fazerem uma distinção clara entre patrimônio público e patrimônio privado, mas que, ainda assim, se mantiveram 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-referidas. Além de promover seus próprios interesses, interessam-se, primariamente, em afirmar o poder do Estado — o “poder extroverso” — sobre os cidadãos.<sup>9</sup> Em contraposição, a administração pública gerencial assume que este poder já não está sob ameaça grave nos países desenvolvidos e semidesenvolvidos.<sup>10</sup> Assim, o serviço público já não precisa ser auto-referido, mas se orientar pela idéia de serviço-ao-cidadão. Afinal, o serviço público deve ser público, é um serviço para todos, para o 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 acordadas, ao invés de fixar metas e procedimentos em lei. Na administração burocrática esta confiança não existe. E é impensável pela lógica neoconservadora ou neoliberal, dada a visão radicalmente pessimista que têm da natureza humana. Sem algum grau de confiança, porém, 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 gerido de forma efetiva e eficiente.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Exceto no caso de associações ou atividades ilegais, como a *mafia*. Nos países em desenvolvimento há também a ameaça representada por várias modalidades de fundamentalismo.



## 5. REFORMA NEOLIBERAL?

O enfoque gerencial sobre a administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha depois de o governo conservador de Margareth Thatcher ter assumido o poder em 1979. Isto 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 programa das “Unidades de Eficiência” (*Efficiency Units*) que envolviam a avaliação dos custos de cada órgão do Estado; o programa “Próximos Passos” (*Next Steps*), que introduziu as agências executivas; e o programa “Direitos do Cidadão” (*Citizens’ Chart*) — 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 gerenciais.<sup>11</sup>

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 “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 de 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 “Revisão do Desempenho Nacional” (*National Performance Review*).<sup>12</sup> Na França, reformas na mesma direção começaram em 1989, durante o Governo do Primeiro-ministro Michel Rocard, social-democrata, mas foram em seguida abandonadas. No Brasil, a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967 — muito antes de aflorarem as idéias neoliberais em consequência da crise do Estado.<sup>13</sup>

A administração pública gerencial é frequentemente 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 vi-

<sup>11</sup> 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 e Robins (orgs.) (1995), Nunberg (1995), Plowden (1994). Pollitt (1990) adotou uma abordagem radicalmente crítica.

<sup>12</sup> Para uma avaliação deste programa, ver Kettl (1994), Kettl e DiIulio (1994 e 1995). No artigo de 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 governo”. Este sim é um programa neoconservador.

<sup>13</sup> A reforma foi lançada durante a administração Castelo Branco, pelo Decreto-lei 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). Hêlio 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.

sam enfrentar a crise fiscal do Estado. Como observa Nunberg (1995, p. 11), “a primeira fase da reforma, geralmente chamada ‘administração de cortes’, 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, particularmente no Brasil, país em que a reforma administrativa é formalmente orientada para substituir a administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, mas envolve também o objetivo de corte de despesas.<sup>14</sup> Este fato quase sempre desperta reações fortes nos servidores públicos, além de levar a esquerda burocrática a fazer acusações de neoliberalismo. Como disse certa vez um indignado funcionário público britânico: “*mais eficiente*, na verdade, quer dizer *mais barato*” (Plowden, 1994, p. 4).

Na verdade, 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 Estado 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 dos 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 e os principais consultores de administração pública percebiam claramente a urgente necessidade de uma reforma, e porque Margaret Thatcher estava 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.<sup>15</sup>

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 *gerencialismo* 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

<sup>14</sup> Após o fracasso da tentativa de restauração de um sistema burocrático no Brasil, em 1995, a administração FHC, orientada para a reforma, propôs e tem implementado uma reforma administrativa que adota a abordagem gerencial (Ministério da Administração, 1995; Bresser Pereira, 1995, e Bresser Pereira, 1996b).

<sup>15</sup> Como Plowden observa, “a Primeira-ministra, ela própria, 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, p. 10).

para o serviço público” e que visa a ser uma alternativa gerencial ao modelo britânico. Na verdade, esta abordagem é apenas uma tentativa de modernizar o 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.<sup>16</sup>

## 6. 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 e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. 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 de o sistema ser federal, também pelos governadores e seus secretários e a respectiva alta administração pública.

As 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.

Os serviços não-exclusivos são os serviços 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. 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 efetividade é quase

<sup>16</sup> 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.

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 ocupá-lo por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos. Por servidores que estejam identificados com o *ethos* do serviço público, entendido 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 um 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 regulatória 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 financiados ou fomentados pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde) seja porque implicam exterioridade envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privados. Por outro lado, uma vez que não implicam no exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controlados 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, que deve ser de todos e para todos, 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 convencionalmente consideradas “privadas” ou “estaduais” mas, a rigor, as “privadas” não visam ao lucro e as “estaduais” não empregam servidores públicos. Todas são parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado — as “privadas” menos do que as “estaduais” —, mas são entidades independentes, controladas por conselhos de direção que representam a sociedade civil e, minoritariamente, o governo. 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” (*quasi non-governmental organizations* — *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, i.e., ser transformados em organizações públicas não-estatais. O burocratismo e estatismo defendem a primeira alternativa; os neoliberais radicais preferem a segunda via; os sociais-liberais ou os social-democratas modernos (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 estamos chamando este tipo de instituição de “organizações sociais” —, ou, em uma mudança mais radical, pode ser dado diretamente, sob a forma de *vouchers*, ao cidadão, que com eles compra os serviços de educação e saúde que desejar. Em qualquer dos casos, os serviços sociais continuarão a ser financiados pelo Estado, na medida em que as sociedades contemporâneas, apesar da ofensiva neoliberal, entendem que estas atividades não devem ficar submetidas apenas à coordenação pelo mercado.

Duas principais instituições serão usadas para implementar esta reforma: no domínio das atividades exclusivas, a idéia é criarem-se “agências executivas”; e as atividades não-exclusivas deverão se transformar em “organizações sociais”. As agências executivas 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 orçamentária. O instrumento que o núcleo estratégico usará para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas será o contrato de gestão. As agências executivas, nas atividades exclusivas, e as organizações sociais, nos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. Nas agências, o ministro nomeará o diretor-executivo e assinará com ele o contrato de gestão; nas organizações sociais, o diretor-executivo será escolhido pelo conselho de administração: 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 — as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes.

## 7. CONCLUSÃO

Depois da grande crise dos anos 80, na década de 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 os burocratas prestem contas aos políticos e estes aos cidadãos de uma forma responsável (*accountable*). Para isto, são mudanças essenciais: a reforma política, que dê maior legitimidade aos governos; o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação, que reduzam o tamanho do Estado e recuperem sua saúde financeira; e uma reforma administrativa que, combinada com a financeira, dote o Estado de meios para alcançar uma boa governança. Neste trabalho, descrevi as características desta última reforma — a reforma do aparelho do Estado — uma reforma que permitirá que se estabeleça, no setor público, uma administração pública gerencial.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1996) "O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente". *Revista do Serviço Público*, nº 47 (2), abr.
- 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, Editora Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (1981) *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*, São Paulo: Brasiliense.
- \_\_\_\_\_ (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 julho de 1988. Publicado na *Revista de Economia Política* em português em 1989.
- \_\_\_\_\_ (1995) "A reforma do aparelho do Estado e a constituição de 1988". *Revista del Clad: Reforma y Democracia*, nº 4, e Texto para Discussão ENAP nº 1, Brasília, 1995.
- \_\_\_\_\_ (1996a) *Economic Crisis and the State Reform in Brazil*. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers. Edição brasileira, Editora 34, 1996.
- \_\_\_\_\_ (1996b) "Da administração pública burocrática à gerencial". *Revista do Serviço Público*, nº 47 (1), jan.
- \_\_\_\_\_; MARAVALL, J. M. & PRZEWORSKI, A. (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press. Edição brasileira, Editora Nobel, 1996.
- 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.
- 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).
- FAIRBROTHER, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. London: Mansel.
- KETTL, Donald F. (1994) *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management.
- KETTL, D. F. & DILULIO JR., J.J. (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management.
- \_\_\_\_\_ (1995) *Cutting Government*. Washington, The Brookings Institution, Center for Public Management.
- KRUEGER, Anne (1974) "The Political Economy of the Rent-seeking Society". *American Economic Review* 64(3), June.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- MARSHALL, T. H. (1950) "Citizenship and Social Class". In Marshall, T. H. & Bottomore, T. (1992), *Citizenship and Social Class*. London, Pluto Press. Primeira edição, 1950.

- MARTINS, Luciano (1978) “‘Estatização’ da economia ou ‘privatização’ do estado”. *Ensaio de Opinião* 2 (7).
- \_\_\_\_\_ (1995) “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP, nº 8.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Presidência da República, Imprensa Nacional, nov.
- NUNBERG, Barbara (1995) “Managing the Civil Service-Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries”. Washington, World Bank Discussion Paper nº 204, April.
- O’CONNOR, James (1973) *The Fiscal Crisis of the State*. New York, St. Martin Press.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992) *Reinventing Government*. Reading, Mass., Addison-Wesley.
- OSTROM, Vincent (1973) *The Intellectual Crisis of American Public Administration*. Tualoosa, University of Alabama Press, 2ª ed. Primeira edição, 1973.
- PLOWDEN, William (1994) *Ministers and Mandarins*. London, Institute for Public Policy Research.
- POLLITT, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Service*. Oxford, Blackwell.
- PRZEWORSKI, Adam (1995) “Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention”. Texto apresentado na Conferência “Inequality, the Welfare State and Social Values”, El Escorial, Espanha, jul.
- \_\_\_\_\_ (1996a) “On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective”. Conferência apresentada no Seminário “Reforma do Estado na América Latina e no Caribe”, patrocinado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela Organização das Nações Unidas. Brasília, 16-17 de mai.
- \_\_\_\_\_ (1996b) “Nota sobre o Estado e o mercado”. *Revista de Economia Política*, 16 (3) jul.
- PYPER, Robert & ROBINSON, Lynton (orgs.) (1995) *Governing the UK in the 1990’s*. London, Macmillan/St. Martis’s Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (1995) “Role of Government in the Contemporary World”. Artigo apresentado à conferência patrocinada pelo Fundo Monetário Internacional, “Income Distribution and Sustainable Growth”, Washington, DC., jul.
- TOMKINS, Cyril R. (1978) *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*. Edinburgh, The Institute of Chartered Accountants of Scotland.
- WEBER, Max (1978) *Economy and Society*. Berkeley, University of California Press. Primeira edição alemã, 1922.