

Uma nova gestão pública para a América Latina

*Centro Latino-Americano de Administração
para o Desenvolvimento/CLAD*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 1
Jan-Mar 1999

1. Introdução

A reforma do Estado tornou-se o tema central da agenda política mundial. A origem deste processo ocorreu quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 70. Num primeiro momento, a resposta foi a neoliberal-conservadora. Dada a imperiosa necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, aproveitou-se a oportunidade para se propor, simplesmente, a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado. A proposta, entretanto, fazia pouco sentido econômico ou político. Depois de algum tempo, constatou-se que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução.

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI que, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal.

A construção de um novo tipo de Estado é também a grande questão para a América Latina. Mas embora haja um contexto global de reformas, há importantes peculiaridades latino-americanas. Primeiro, no

Documento
preparado pelo
Conselho
Científico do
CLAD¹ e publicado
na série
Documentos do
CLAD, 1998.

que diz respeito à situação inicial da crise do Estado, cuja gravidade era bem maior do que a existente no mundo desenvolvido. Não só estes países entravam em uma séria crise fiscal, como ainda o modelo anterior de desenvolvimento econômico (modelo de substituição de importações) exauria-se. Ademais, o problema da dívida externa tornou-se crônico em quase todo o continente. A não-resolução desses problemas estruturais fez com que a década de 80 fosse marcada, para a maioria das nações latino-americanas, pela estagnação e por altas taxas de inflação.

Diante desse cenário econômico, o ângulo financeiro da crise do Estado foi priorizado pela primeira geração de reformas. Assim, as reformas orientadas para o mercado, sobretudo a abertura comercial e o ajustamento fiscal, foram as principais medidas tomadas nos anos 80. A busca da estabilização da economia ante o perigo hiperinflacionário foi, na maior parte dos casos, o êxito mais importante desta primeira rodada de reformas.

Um balanço dessas primeiras reformas mostra que o ajuste estrutural, cujo objetivo final era diminuir o tamanho do Estado, não resolveu uma série de problemas básicos dos países latino-americanos. Por isso, uma segunda geração de reformas vem sendo proposta com a finalidade de reconstruir o aparelho estatal. O diagnóstico atual afirma que o Estado continua sendo um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país, embora deva hoje funcionar de uma forma diversa do padrão nacional-desenvolvimentista adotado em boa parte da América Latina, bem como do modelo social-burocrático que vigorou no mundo desenvolvido do pós-guerra.

No processo de reconstrução do Estado latino-americano, o maior desafio é compatibilizar as tendências mundiais de mudança com as especificidades da região. No que se refere às mudanças estruturais com impacto mundial, a América Latina tem que, primeiramente, preparar-se para enfrentar a competição econômica internacional trazida pela globalização. Nesse caso, o Estado deve alterar suas antigas políticas protecionistas, substituindo-as por medidas que induzam as empresas a serem mais competitivas no novo ambiente econômico mundial. Para atingir esta meta, é preciso ter um sólido projeto para o setor de comércio exterior, visando aumentar a participação dos países no fluxo de comércio mundial; além disso, os recursos públicos e privados devem ser canalizados estrategicamente para programas nas áreas de educação, ciência e tecnologia.

A mudança do papel do Estado nos setores econômico e social é outra tendência estrutural. Sua atuação deve estar voltada primordialmente para a área social, assegurando a universalidade dos serviços de saúde e educação, e para a criação de instrumentos que ajudem a

promover o desenvolvimento econômico, garantindo as condições macroeconômicas favoráveis ao investimento privado e o aumento da competitividade sistêmica do país, por meio de políticas fortes nos setores de ciência e tecnologia e comércio exterior. A grande modificação no papel do Estado, contudo, tem de ocorrer na forma de intervenção no plano econômico e no plano político.

Neste sentido, em termos econômicos, em vez da intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação. As privatizações e a criação de agências reguladoras fazem parte deste processo. Além disso, o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado e à universidade para criar um entorno adequado ao aumento da competitividade das empresas (Porter, 1990). Ressalte-se que o Estado também deve atuar para que os novos ciclos de desenvolvimento e a elevação da produtividade sejam virtuosos no que se refere ao uso dos recursos naturais, ao incremento da base tecnológica e à distribuição de renda, saindo assim do círculo vicioso do crescimento empobrecedor que caracterizou a América Latina no passado.

Na área social, o caminho é reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas públicas. Para isso, torna-se fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos de atrair a comunidade, as empresas ou o terceiro setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica. Porém um primeiro alerta deve ser feito em relação ao caso latino-americano: é necessário manter o poder de intervenção estatal direta quando não houver as condições sociais mínimas para compartilhar as atividades com a sociedade. Portanto, é preciso diferenciar as situações nas quais os serviços poderão ser prestados por mais de um provedor e/ou por entidades públicas não-estatais daquelas em que o aparato estatal será o único a garantir a uniformidade e a realização continuada das políticas públicas.

Essas mudanças estruturais, dentre outras, só podem ser viabilizadas na América Latina caso os projetos de reformulação estatal se preocupem com três grandes problemas específicos da região: a consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social. São essas três especificidades que, em grande medida, colocam novas perspectivas à reforma do Estado na América Latina, constituindo uma perspectiva diferente da anterior, meramente financeira e tecnocrática.

A redemocratização é um aspecto importante para a reforma do Estado na América Latina, primeiramente porque afeta a dinâmica e o *timing* do processo. Muitas das reformas dependem da criação de novas instituições, de mudanças constitucionais ou de alterações profundas no

sistema administrativo, atingindo o *status quo* de diversos grupos, alguns encastelados há décadas no aparelho estatal. Esse dilema foi colocado quando se passou da primeira geração de reformas, realizada por um pequeno grupo de técnicos e burocratas insulados dentro do Estado, para a seguinte, na qual é fundamental a montagem de coalizões democráticas que sustentem o processo de reforma do Estado.

A nova etapa de reformas precisa ser aprovada por sistemas políticos que saíam do ciclo autoritário, mas que, em sua maioria, não consolidaram imediatamente suas democracias. O fato é que a política latino-americana ainda é marcada por uma mistura de partidos fracos, clientelismo, corporativismo e lideranças personalistas. Porém as lições a respeito do significado nefasto dos regimes ditatoriais nas nações latino-americanas reforçam a idéia de que não basta a aprovação de reformas do Estado; é preciso realizá-las sob o contexto democrático, aperfeiçoando ou criando novas instituições políticas.

É bem verdade que está havendo um crescimento brutal das demandas democráticas da população, o que pode ser visto claramente no processo de descentralização política que atingiu os mais diversos países latino-americanos. O relatório do Banco Mundial de 1997 revela que hoje aproximadamente 13 mil governos locais da região elegem os seus dirigentes, contra menos de 3 mil no final dos anos 70 (World Bank Report, 1997: 112). Ainda assim, é preciso reforçar as formas democráticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, aumentando o grau de *accountability* (responsabilização) do sistema. Com isso, busca-se capacitar os cidadãos para controlar as políticas públicas, podendo torná-las, a um só tempo, mais eficientes e de melhor qualidade.

Além da redemocratização, a reforma do Estado na América Latina é afetada pelas questões do desenvolvimento econômico e da desigualdade social. É preciso que o aparelho estatal proporcione tanto as condições para o desenvolvimento econômico sustentado, como garanta os recursos financeiros e administrativos necessários para reduzir a pobreza e as graves desigualdades sociais existentes na região. Em relação a este último ponto, basta lembrar que um em cada três latino-americanos vive em situação de pobreza, e que em 15 dos 17 países da América Latina há um nível de desigualdade maior do que se poderia esperar, de acordo com o grau de desenvolvimento atingido por tais nações (Londoño, 1996: 3).

Sem resolver esses problemas específicos da América Latina, o atual projeto de reforma do Estado tende, em curto prazo, a perder legitimidade social. As reformas até então realizadas resolveram apenas a questão da estabilização econômica, pois o desenvolvimento não foi retomado com firmeza, a concentração de renda não foi revertida, e a democracia ainda não se consolidou.

Nesse quadro, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), cuja missão é colaborar para a difusão e o debate das idéias e práticas sobre a reforma do Estado, particularmente da administração pública, tem um papel estratégico: promover a reforma gerencial do Estado latino-americano. Isto porque a reforma gerencial da administração, que vem ocorrendo em um número crescente de países, é a que oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina.

2. Reconstruindo o Estado e recuperando a governança

A reconstrução da capacidade estatal é uma condição essencial para que os países latino-americanos enfrentem com mais sucesso as questões da redemocratização, do desenvolvimento econômico e da distribuição de riqueza. Nesse contexto, a implantação da reforma gerencial é um aspecto fundamental para aumentar a governança do Estado, bem como para melhorar a governabilidade democrática do sistema político.

A reforma gerencial vem ocorrendo na administração pública de vários países, como mostram diversos estudos comparados.² No entanto, apesar das características comuns às experiências de reforma, não há um sentido unívoco, um único paradigma organizacional que guie todas as nações.³ Nesse sentido, procuraremos neste documento definir a reforma gerencial que mais se adapta à realidade e às necessidades dos países latino-americanos.

O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes — daí o nome gerencial. Com essas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos. Esse novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas.

Embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público. A especificidade da organização governamental deriva, em primeiro lugar, da motivação que a guia: enquanto as empresas buscam o lucro, os gestores públicos devem atuar conforme o interesse público. É bem verdade que os políticos também se orientam

pelo desejo de reeleição, e os burocratas podem ser capturados pelos interesses econômicos. Mas é a necessidade de se ter o crivo democrático que torna a ação de políticos e burocratas passível de controle público. Controle, este, presente nos arranjos da democracia representativa, nos mecanismos de democracia direta ou, mais recentemente, na participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas, formas típicas do modelo gerencial. Esse tipo de controle democrático não encontra similar nas organizações privadas.

No processo de decisão, encontra-se outra diferença entre o setor público e o privado. No setor privado, o número de participantes é restrito e a capacidade de tomar decisões mais rápidas é maior. O governo, por sua vez, toma suas decisões segundo procedimentos democráticos, que envolvem um número maior de atores e maior demora na tomada de decisões, sobretudo porque tal sistema pressupõe o controle mútuo entre os Poderes e a fiscalização da oposição. Por fim, a legitimidade de uma empresa resulta de sua sobrevivência à competição no mercado, ao passo que os governos se legitimam pela via democrática.

Em suma, como bem tem sido afirmado, “o governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial” (Caiden, 1991: 88), isto é, pode ser mais ágil e flexível diante das gigantescas mudanças ambientais que atingem todas as organizações.

Nos países onde vem sendo realizada, a reforma gerencial pressupõe, completa e modifica a primeira grande reforma do Estado moderno, a reforma burocrático-weberiana, que instalou um serviço público profissional e meritocrático, condição essencial para que a administração pública gerencial substitua a administração pública burocrática. E neste ponto encontram-se a especificidade e o desafio da América Latina: nenhum país da região completou a construção do modelo burocrático-weberiano nos moldes das nações desenvolvidas, apesar de ter ocorrido a implantação de importantes núcleos de excelência e de regras de mérito no serviço público em vários casos latino-americanos. Esses espaços de administração pública burocrática conviveram com a persistência do patrimonialismo em vários setores e com o preenchimento dos cargos do alto escalão por meio de práticas clientelistas, aspecto que por muitas vezes inviabilizou a profissionalização da alta burocracia. Por essa razão, fazer a reforma gerencial do Estado na América Latina é um desafio bem maior do que realizá-la na Europa ou nos EUA.

Diante desse desafio, existe uma corrente de opinião que acredita só ser possível implantar a reforma gerencial do Estado depois de se passar por todas as fases do modelo burocrático-weberiano. É, na verdade, uma visão sequencial da administração pública. O CLAD faz duas objeções a esse ponto de vista. Primeiro, não houve um caminho único,

nem uma fórmula institucional homogênea que os países desenvolvidos adotaram para chegar à administração pública burocrática. Um estudo clássico mostra, por exemplo, como Estados Unidos, Japão, Grã-Bretanha e França construíram seus modelos burocrático-weberianos de forma bastante diferenciada (Silberman, 1993). Assim, não há uma receita para se alcançar a profissionalização do serviço público, cuja não-realização de todas as etapas implicaria o fracasso do modelo.

Essa visão seqüencial ou evolucionista da administração pública comete outro equívoco ao não perceber os problemas trazidos pelo paradigma organizacional presente no modelo burocrático-weberiano, bem como suas insuficiências perante a realidade atual. A administração pública burocrática, em primeiro lugar, não deu conta do problema da eficiência. Com a diminuição dos recursos à disposição dos governos, tornou-se fundamental aumentar a eficiência administrativa. Tal questão é ainda mais importante na América Latina, onde o Estado é mais pobre, a sociedade é mais desigual e, portanto, é imprescindível a otimização dos recursos usados nas políticas sociais.

A administração pública burocrática, ademais, transformou-se num modelo organizacional auto-referido. Se o modelo burocrático-weberiano foi um instrumento fundamental para impulsionar e garantir o financiamento das duas primeiras ondas democráticas modernas em 1870 e no pós-Segunda Guerra, a partir do final da década de 70, tal modelo não conseguia mais responder às novas demandas de democratização do serviço público, especialmente as que surgiram no nível local. A administração pública estava então orientando-se por regras e normas pretensamente universais e não conforme as expectativas dos cidadãos. Além disso, essa estrutura burocrática auto-referida enrijeceu-se, perdendo a capacidade de acompanhar as profundas modificações ambientais que estão acontecendo desde o início da Terceira Revolução Industrial.

Em resumo, eficiência, democratização do serviço público e flexibilização organizacional são ingredientes básicos para a modernização do setor público que o paradigma organizacional da administração pública burocrática não contém. Não obstante, vale ressaltar que a crítica concentra-se aqui no modelo organizacional burocrático e não na idéia de profissionalização do corpo de funcionários, aspecto fundamental do modelo burocrático-weberiano. A reforma gerencial tem como alicerce a profissionalização da burocracia que exerce funções no núcleo de atividades centrais do Estado; por isso pressupõe o aspecto meritocrático contido no modelo weberiano. A proposta do CLAD é que, antes de mais nada, constitua-se um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. E neste setor do Estado é fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente,

protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados. Essa é uma condição *sine qua non* para a implantação do modelo gerencial.

A reforma gerencial do Estado na América Latina, portanto, precisa inicialmente completar a tarefa do modelo weberiano de fortalecer um núcleo estratégico ocupado por uma burocracia profissional. Mas também necessita modificar o paradigma organizacional presente no modelo weberiano, dado que ele não consegue mais responder aos dilemas da administração pública contemporânea. Neste sentido, as mudanças devem orientar-se:

a) pela flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis;

b) pela montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores;

c) pela implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possam aumentar a eficiência e a efetividade das políticas.

Deste modo, a reforma gerencial acolhe um aspecto essencial do modelo burocrático-weberiano — a profissionalização — e modifica os demais com o intuito de reconstruir o aparelho estatal para enfrentar os desafios do século XXI, tanto os de impacto mundial como os que atingem especificamente os países latino-americanos.

A reforma gerencial é uma modificação estrutural do aparelho de Estado. Não pode ser confundida com a mera implementação de novas formas de gestão, como a da qualidade total. Trata-se de mudar os incentivos institucionais do sistema, de modo a transformar as regras burocráticas mais gerais, o que permitiria aos administradores públicos adotar estratégias e técnicas de gestão mais adequadas.

A implantação de uma reforma institucional não implica, porém, a criação de um extenso e detalhado arcabouço de regras jurídicas. Essa é a tradição latino-americana — na verdade, ibero-americana — cujos resultados têm sido perversos, criando um direito administrativo extremamente rígido, que atrapalha a flexibilização da administração pública, importante requisito da reforma gerencial do Estado. Além do mais, o formalismo administrativo vigente na América Latina tem instaurado uma “poluição legal” que pode significar, na verdade, o primado da informalidade, isto é, o comportamento burocrático real não corresponde ao universo jurídico estabelecido, favorecendo assim o estabelecimento de máfias administrativas ou de ineficiência generalizada (Shepard e Valencia, 1996: 115).

O sucesso das mudanças institucionais rumo ao modelo gerencial depende, primeiro, da criação de regras gerais e claras que modifiquem os incentivos à atuação dos atores, o que, em suma, constituir-se-ia em um novo contrato entre os políticos, os funcionários públicos e a sociedade.

É preciso, ainda, uma aplicação contínua das reformas, monitorando-as e estabelecendo junto à burocracia uma nova cultura administrativa. Desse modo, a transformação das regras e da cultura administrativa faz parte de um mesmo processo.

O CLAD acredita que a reconstrução da administração pública por meio da reforma gerencial levará ao aumento da governança do Estado. Governança é entendida aqui como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões politicamente tomadas. O que parece um truísmo na verdade não o é: vários governos da América Latina formularam projetos corretos, mas não tiveram — e continuam não tendo — capacidade de implementá-los.

Para atingir uma governança forte, é preciso ter um Estado sadio nos planos fiscal e financeiro e competente no âmbito administrativo. Essa competência administrativa resultará da boa implementação do modelo gerencial, sustentado por um núcleo estratégico formado por uma elite burocrática tecnicamente capaz e motivada (Bresser Pereira, 1996: 44). Só adquirindo maior governança é que os aparelhos estatais da região poderão ajudar a equacionar as três principais preocupações latino-americanas, que não custa repetir: consolidação da democracia, desenvolvimento econômico e melhoria na distribuição de riqueza.

A reforma gerencial do Estado, aliás, atua diretamente sobre uma dessas grandes preocupações latino-americanas: a consolidação da democracia. O modelo gerencial tem um papel importante no aperfeiçoamento da governabilidade democrática à medida que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência da administração pública. Para o CLAD, não se trata, portanto, apenas de criar um Estado mais efetivo e eficiente; é fundamental instituir um Estado verdadeiramente democrático na América Latina.⁴

3. Características e objetivos da reforma gerencial

A reforma gerencial assegura os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade. As principais características desse modelo administrativo são as seguintes:

a) a profissionalização da alta burocracia é o ponto de partida da reforma gerencial. Para isso, deve-se constituir um núcleo estatal estratégico, fundamental na formulação, supervisão e regulação das políticas, e formado por uma elite burocrática tecnicamente preparada e motivada. Essa elite burocrática terá também que desenvolver a capacidade de negociação e responsabilização perante o sistema político.

Isso a torna bastante distinta da tecnocracia estruturada nos regimes autoritários latino-americanos, que acreditava na superioridade de seu saber e prática em relação ao comportamento da classe política — classificado como oportunista e irracional do ponto de vista técnico. Decerto que é preciso reduzir o clientelismo e a politização da alta burocracia presentes na América Latina, mas não se pode fazê-lo insulando os funcionários públicos da necessária supervisão democrática dos políticos e da sociedade.

A experiência internacional de reformas nos traz duas lições quanto ao papel político da alta burocracia. A primeira é que não se pode fazer uma separação radical entre a técnica, de um lado, e a política, de outro. Ao contrário, a complexificação das atividades estatais obriga os políticos a pautarem as suas estratégias de alguma forma por componentes técnicos; a burocracia, por sua vez, precisa calcular sua atuação também por critérios políticos, os quais estabelecem as prioridades escolhidas sob o regime democrático. Neste sentido, estudo comparando sete países (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia) mostrou que os altos funcionários públicos estão se tomando *policymakers*, ou seja, precisam aliar o seu conhecimento especializado à responsabilidade política (Aberbach *et al.*, 1981).

Para que um padrão burocrático de *policymaker* se afirme na América Latina, é essencial que haja uma maior estabilidade da alta burocracia, diminuindo o clientelismo, mas sem que haja um insulamento da sociedade, cujos resultados perversos podem ser o recrudescimento do corporativismo defensor do *status quo*, a falta de responsabilização perante os cidadãos ou até mesmo o incentivo a comportamentos autoritários.

A segunda lição é que o apoio e a mobilização da alta burocracia constituem peças-chave no processo de reforma gerencial do Estado. O CLAD acredita firmemente no papel fundamental dessa burocracia não só no início das mudanças, mas, sobretudo, na atuação contínua para transformar as atuais estruturas da administração pública latino-americana. Por isso, propomos a organização da alta burocracia em carreiras ou corpos de Estado, tornando-a mais autônoma, porém ciente de sua responsabilidade política.

É bem verdade que o grau de profissionalização da administração pública não será o mesmo para todo o funcionalismo. Seguindo tendência mundial de reformas gerenciais, a América Latina não pode adotar um padrão único de regime jurídico ou de contratação, tratando os burocratas igualmente em termos de direitos e deveres, até porque parte das atividades públicas poderá ser realizada por profissionais que não necessariamente serão servidores públicos. Determinadas tarefas auxiliares ou de apoio ao núcleo duro do Estado serão de modo geral terceirizadas, desde

as mais simples, como limpeza, até as mais complexas, como serviços de informática. Apesar disso, cabe ter uma política ativa para dignificar todos aqueles que exercem função pública, valorizando-os e exigindo em troca a observância de rígidos padrões éticos;

b) a administração pública deve ser transparente, e seus administradores responsabilizados democraticamente perante a sociedade. Isso porque a profissionalização da burocracia não a torna completamente imune à corrupção, fenômeno mundial que tem aumentado demasiadamente na América Latina. Nesse ponto, vários estudos comparados e o relatório do Banco Mundial de 1997 são unânimes: é preciso atuar diretamente na relação entre política e administração, diminuindo a politização da máquina governamental, tornando mais transparentes as decisões públicas e investindo no reforço dos padrões salariais e éticos do funcionalismo. Ao tornar os administradores públicos mais autônomos e mais responsabilizados perante a sociedade, a administração pública gerencial constitui-se um instrumento fundamental na defesa do patrimônio público e dos princípios republicanos;

c) descentralizar a execução dos serviços públicos é tarefa essencial no caminho da modernização gerencial do Estado latino-americano. Primordialmente, as funções que podem ser realizadas pelos governos subnacionais e que antes estavam centralizadas devem ser descentralizadas. Essa medida busca não somente ganhos de eficiência e efetividade, mas também aumentar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas. O CLAD opta normativamente pela descentralização, mas faz ressalvas quanto à adoção de uma perspectiva em que o processo descentralizador seja sempre, em qualquer circunstância, o único modo de resolver os problemas da administração pública. Isso porque, em primeiro lugar, a relação entre a centralização e a descentralização não é dicotômica e sim complementar. O governo central continuará tendo um papel estratégico para garantir a equidade, sobretudo em países com grandes desequilíbrios socioeconômicos regionais, financiando parte da provisão dos serviços públicos. A descentralização realizada sem contrapartidas nos lugares mais pobres tende a reproduzir a desigualdade social existente, mantendo assim o padrão histórico de desenvolvimento perverso do continente latino-americano.

Em nações sem tradição administrativa local, ademais, o processo de descentralização deverá vir acompanhado inicialmente de auxílio técnico proveniente do governo central. Se na maioria dos países da região a construção de uma burocracia nacional já foi completada de uma forma ou de outra, no âmbito subnacional ainda falta muito a fazer. Mas tal medida deve servir como estímulo para que de fato os governos locais

assumam as políticas e o façam segundo os princípios gerenciais, buscando evitar o retorno ao centralismo burocrático que caracteriza a história administrativa da região.

Além disso, a reforma gerencial do Estado no âmbito subnacional será mais bem-sucedida à medida que avançarem as reformas político-institucionais, uma vez que a burocracia local latino-americana tem sido *locus* privilegiado do patrimonialismo. Desse modo, o potencial de democratização das relações entre o poder público e os cidadãos, contido no modelo gerencial, só poderá ser plenamente realizado caso sejam transformadas as relações entre a classe política, a burocracia e a sociedade civil no plano local.

Cabe ainda ressaltar que o processo de descentralização na América Latina tem sido caracterizado pelo aumento da competição por recursos entre os níveis de governo, redundando muitas vezes em relações intergovernamentais predatórias. Os principais resultados disso são o crescimento do endividamento de governos subnacionais de alguns países da região e o acirramento da guerra fiscal por investimentos, ambos os fatos com conseqüências deletérias para os governos nacionais. Como bem tem sido argumentado, mais importante do que definir estritamente o que cada nível de governo deve fazer é constituir mecanismos de cooperação entre eles (Prud'homme, 1995). Por isso, o CLAD defende firmemente a descentralização, contanto que tal processo seja acompanhado pela manutenção de tarefas essenciais dos governos centrais, pela vinculação das reformas gerenciais à reforma político-institucional na esfera local e pela criação de incentivos à cooperação entre os níveis de governo;

d) nas atividades exclusivas de Estado que permanecerem a cargo do governo central, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional. Os órgãos centrais devem delegar a execução das funções a agências descentralizadas. O princípio que norteia essa mudança é o de que deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executora dos serviços, e, dessa maneira, orientar a administração pública pelo controle dos resultados obtidos pela agências autônomas;

e) a administração pública gerencial orienta-se, basicamente, pelo controle dos resultados, ao invés do controle passo a passo das normas e procedimentos, como fazia o modelo burocrático weberiano.⁵ No caso latino-americano, entretanto, as normas e procedimentos estatais terão de receber ainda um destaque especial, em razão da fragilidade histórica do Estado de direito. Mais que na Europa ou nos EUA, a autoridade estatal em nosso continente deve garantir a segurança jurídica, a imparcialidade administrativa e a responsabilização judicial de autoridades e funcionários, condições essenciais para se estabelecerem mercados eficientes e democratizar o espaço público.⁶ Isso não quer dizer que haja

uma antinomia entre gerencialismo e predomínio das normas e procedimentos em nichos exclusivos da autoridade estatal. Ao contrário, precisamos combinar essas lógicas, e para isso deve-se definir bem o espaço de cada uma delas. No caso da lógica gerencial, ela é fundamental na organização interna das agências públicas — marcada pelo “burocratismo” — na relação entre elas e, sobretudo, na prestação dos serviços públicos.

Nestes espaços, a reforma gerencial modifica os pressupostos que guiaram a administração pública burocrática ao longo deste século e que já não dão mais conta dos problemas atuais. Com o controle *a posteriori* dos resultados, em primeiro lugar, o pressuposto norteador é o da confiança limitada e não da desconfiança total em relação aos funcionários públicos. O antigo modelo weberiano tentava vigiar milimetricamente as decisões tomadas pela burocracia, a fim de evitar a corrupção e a ineficácia administrativa. Mas os resultados nem sempre eram os desejados, como demonstrou Michel Crozier ao estudar, no início da década de 60, a burocracia francesa (Crozier, 1967). Nesse trabalho concluiu-se que quanto mais regulamentações eram criadas, mais o poder informal tomava conta do setor público, perdendo-se de fato o controle sobre o processo decisório, e tornando mais irracional o funcionamento do sistema.

A administração baseada no controle *a posteriori* dos resultados também obriga a organização a definir claramente seus objetivos, analisados em sua substância e não como processo administrativo. Desse modo, a avaliação da burocracia se faz predominantemente por meio do cumprimento ou não de metas, e não a partir do respeito a regras que muitas vezes são auto-referidas.

A avaliação do desempenho burocrático não serve apenas para aferir se as metas foram ou não cumpridas. A administração pública gerencial utiliza-se do controle *a posteriori* dos resultados como um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras. Isso é o que tem sido denominado princípio do aprendizado organizacional, fundamental para que a administração por objetivos não seja meramente uma forma de punir ou encontrar responsáveis pelo eventual mau desempenho dos órgãos públicos, mas sim conseguir desenvolver a capacidade de aprender com sua performance e melhorar continuamente a prestação dos serviços públicos (Ranson e Stewart, 1994).

Mas não basta a definição dos objetivos para avaliar os resultados obtidos pela burocracia e colocá-la em processo contínuo de aprendizado organizacional. Três outros mecanismos são essenciais neste processo.

O primeiro mecanismo é o estabelecimento de um modelo contratual entre o órgão central e as agências descentralizadas. É o chamado contrato de gestão, que tem como base metas quantitativas e qualitativas definidas *a priori* e posteriormente avaliadas. O contrato de gestão também deve

definir o que fazer após a avaliação, em termos de penalidades, premiações ou formas de corrigir os erros. Em suma, o contrato de gestão constitui um instrumento que permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, como aumentar a transparência da administração pública, uma vez que a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho.

A boa definição dos objetivos organizacionais depende ainda da alteração da rígida hierarquia que caracterizava o modelo burocrático weberiano. Isso porque é preciso tornar os funcionários públicos responsáveis por metas, conscientes da missão de sua organização, e a melhor forma de se chegar a isso é delegando poder (*empowerment*) e autonomia aos gerentes.

Tal mecanismo altera a forma de gestão e a cultura organizacional dos integrantes da burocracia, que poderão, inclusive, ficar mais motivados num sistema marcado pelo aumento do poder individual de decisão e da responsabilidade perante os objetivos de seu órgão público. Supõe-se que a motivação dos funcionários tenda a crescer ainda mais se compararmos sua nova inserção na administração pública gerencial com o papel que tinham no modelo burocrático-weberiano, no qual eram apenas peças de uma engrenagem ancorada em regras nem sempre claras para os que exerciam as tarefas.

Por fim, a administração pública baseada em resultados terá de investir fortemente na construção de instituições e no treinamento de pessoal qualificado, de modo a tornar possível a realização da avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual. Esse é um ponto central da reforma gerencial do Estado. Nesse sentido, o CLAD acredita que os Estados latino-americanos precisarão nos próximos anos montar sólidos sistemas de avaliação de desempenho, caso queiram, de fato, transformar as atuais estruturas da administração pública;

f) A maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores deve ser complementada por novas formas de controle. O controle deixa de ser primordialmente burocrático, que buscava aferir se todos os procedimentos tinham sido cumpridos de forma correta, para se preocupar mais com os ganhos de eficiência e efetividade das políticas. Com a reforma gerencial do Estado, o controle, que antes era realizado apenas pelos administradores e estruturas internas de controle externo e interno, passa a ser, adicionalmente, a combinação de quatro tipos de controle:

1) controle de resultados, realizado a partir de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão;

2) controle contábil de custos, que estará preocupado não somente com a checagem dos gastos realizados, mas também com a descoberta de formas mais econômicas e eficientes de fazer as políticas públicas.

A aquisição dessa última habilidade foi chamada na reforma administrativa inglesa de incorporação da “consciência de custos” no serviço público. A partir disso, os funcionários públicos começaram a valorizar o bom uso do dinheiro público e, assim, a respeitar mais a população pensada como contribuinte (Metcalf e Richards, 1989: 50);

3) controle por competição administrada, ou por quase-mercados, nos quais as diversas agências buscam oferecer o melhor serviço público aos usuários. Essa competição pode trazer ganhos de eficiência e efetividade ao sistema, já que a disputa obriga a uma utilização mais racional dos recursos e porque a tendência é aumentar o leque de serviços à disposição dos cidadãos;

4) e, por fim, o controle social, por meio do qual os cidadãos avaliarão os serviços públicos ou participarão de sua gestão. O controle social é um instrumento fundamental para se lidar com a complexa relação entre os cidadãos e seus agentes, os políticos e os burocratas. Obviamente, o controle da burocracia feito pelos políticos é essencial na democracia representativa, mas seguramente ele não é o único que garante a informação necessária à população para avaliar o caráter público das ações do Estado. Tem-se mostrado que o controle da população sobre a burocracia — supervisão do tipo “alarme de incêndio” — é o que assegura maior otimização da relação entre o principal (cidadãos) e seus agentes governamentais, uma vez que o custo da informação é menor do que na relação estabelecida entre políticos e burocratas, e os ganhos imediatos para a sociedade são maiores (McCubbins e Schwartz, 1984).

Mas o controle social traz esses benefícios somente se for baseado em sólidos mecanismos institucionais (Przeworski, 1998). Logo, a reforma gerencial do Estado deve criar instituições que incentivem a população a controlar o poder público. Experiências nesse sentido têm acontecido em várias partes do mundo, com os pais assumindo a co-gestão das escolas, os cidadãos dando notas aos serviços médicos, a criação de *ombudsman* para receber reclamações da população quanto à qualidade das políticas públicas, e a escolha de integrantes da comunidade para participar de conselhos diretivos ou fiscalizadores dos mais diversos órgãos públicos.

Além desses controles vinculados ao modelo da reforma gerencial do Estado, é preciso reforçar o controle judicial sobre atos ilícitos, para garantir a uniformidade de tratamento aos cidadãos. Essa questão é extremamente relevante na América Latina, dada a histórica fragilidade dos órgãos judiciários na região, ao contrário da experiência norteamericana ou mesmo europeia. Duas razões justificam atualmente o reforço do controle judicial como um aspecto importante do processo de reforma do Estado. A primeira é que a confiança dos agentes econômicos no Judiciário, sobretudo em sua relação de fiscalização do poder

público, é fundamental para estabelecer o bom funcionamento do mercado. E mais importante, é fundamental aprimorar o controle judicial no continente latino-americano, pois os direitos civis e a efetividade da lei não são respeitados integralmente pelo poder público (O'Donnell, 1998). A título de exemplo, cabe lembrar que os usuários dos serviços públicos em nosso continente de modo geral não têm protegidos os seus direitos de consumidores. De fato, o modelo gerencial pode mudar muito essa situação, mas fica a pergunta: e quando tais direitos não forem respeitados? Os controles gerenciais, em suma, precisam ter como salvaguarda última o controle judicial;

g) no modelo gerencial de administração pública, é preciso distinguir duas formas de unidades administrativas autônomas. A primeira é aquela que envolve as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, e portanto por definição, monopolistas. Nesse caso, a descentralização tem como finalidade aumentar a flexibilidade administrativa do aparelho estatal.

Com relação ao segundo tipo de agência descentralizada, que atua nos serviços sociais e científicos, o CLAD defende que o Estado deve continuar atuando na formulação geral, na regulação e no financiamento das políticas sociais e de desenvolvimento científico-tecnológico, mas que é possível transferir o provimento desses serviços a um setor público não-estatal em várias situações. De antemão, é preciso frisar que não se trata da privatização dos serviços públicos na área social. O Estado continuará sendo o principal financiador e, mais do que isso, terá um papel regulador no sentido de continuar definindo as diretrizes gerais e poderá retirar a provisão de determinadas políticas, caso seus mantenedores não estejam realizando um trabalho de acordo com o esperado pelos cidadãos. Essa confusão conceitual provém de uma visão dicotômica que contrapõe o “estatal” ao “privado”. Assim, se o Estado não está realizando diretamente a prestação dos serviços, logo eles foram privatizados.

Para sair dessa visão dicotômica, o CLAD reconhece a existência de um terceiro marco institucional, o espaço público não-estatal. Nessa perspectiva, o conceito de público ultrapassa o de estatal e abrange a capacidade de a sociedade atuar em parceria na provisão dos serviços públicos, seja no controle ou na produção.⁷ A reforma gerencial do Estado propõe a transferência da prestação dos serviços públicos sociais ao espaço público não-estatal por quatro razões. A primeira refere-se à necessidade de flexibilizar a administração pública latino-americana, marcada fortemente por um direito administrativo extremamente rígido. Com essa flexibilização, é possível se ter ganhos consideráveis de eficiência e efetividade, sem na verdade atingir os princípios básicos do Estado de direito, de tratamento igual a todos os cidadãos.

Além disso, os grupos sociais que assumem esse espaço público não-estatal, em sua maioria, possuem uma motivação que vai além da pecuniária. Isso ocorre sobretudo porque o compromisso ideológico com a causa em questão — serviços na área educacional ou assistência à velhice, por exemplo — estreita os vínculos dos membros dessas organizações, sendo mais relevante do que os preceitos organizacionais burocráticos ou aqueles voltados ao lucro. Em políticas como as da área social, é de importância capital a dedicação humana, mais presente em organizações cuja base é a solidariedade (Mintzberg, 1996).

Não obstante essa importante vantagem do espaço público não-estatal, continuará sendo fundamental a regulação estatal sobre essas políticas, uma vez que haverá intervenção governamental caso haja problemas na prestação desses serviços. É bom lembrar que nos EUA, país com tradição de a comunidade assumir a gestão de determinados serviços, há uma agência pública que vistoria as ONGs, dando-lhes ou não licença para atuar. O conceito de público, portanto, é dinâmico, dependendo da *performance* dos executores das políticas e da avaliação realizada pelos governos e pela sociedade.

Uma terceira vantagem trazida pelo conceito de público não-estatal é mostrar que o Estado precisa aumentar sua capacidade de cooperação com a comunidade, o terceiro setor e o mercado. Sem isso, os governos terão dificuldade de melhorar a prestação dos serviços públicos.

Assim, da parceria com o mercado advêm novos recursos, algo extremamente importante no atual momento de escassez; da parceria com a comunidade, participação ativa dos principais interessados nas políticas; da parceria com o terceiro setor, conhecimento especializado e atuação de grupos muito motivados a resolver os problemas. Na verdade, a solução para as complexas questões contemporâneas está no equilíbrio entre esses vários marcos institucionais, o estatal, o mercado e o público não-estatal (Castells, 1998). Por isso, propomos aqui a adoção do conceito de Estado-rede capaz de aglutinar as várias lógicas e sujeitos sociais, para enfrentar os graves problemas que afetam os países latino-americanos, particularmente na área social.

Finalmente, o setor público não-estatal tem a grande vantagem de tornar mais democráticas a prestação e a gestão dos serviços públicos. Esse é um aspecto capital do modelo gerencial, tal como mostramos logo adiante;

h) outra característica importante da reforma gerencial do Estado é a orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário. Trata-se de uma revolução na administração pública, já que o antigo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, isto é, voltado mais para a afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal do que para responder às demandas dos cidadãos. O CLAD assume o compromisso de

promover a incorporação à prática das administrações públicas latino-americanas, desse aspecto de democratização do poder público contido no modelo gerencial.

Com essa mudança, os cidadãos devem participar tanto da avaliação como da gestão das políticas públicas, especialmente na área social. No caso da avaliação, várias reformas administrativas pelo mundo estão introduzindo instrumentos de aferição dos resultados dos serviços públicos por meio da consulta popular. No que se refere à gestão, as comunidades estão assumindo a responsabilidade por programas nas áreas da educação, saúde e habitação, como se pode ver em diversas experiências bem-sucedidas na América Latina.

Esse é um processo que está reinventando a noção de governo, porque modifica a relação entre o Estado e a sociedade.⁸ Os cidadãos são chamados a assumir um papel ativo na organização da ação coletiva, e mais especificamente naqueles problemas que interferem no seu dia-a-dia e de suas famílias — como a segurança do bairro, a gestão da escola dos filhos etc. Desse modo, a população sai daquela posição reativa que a caracterizava no momento de hegemonia do modelo burocrático weberiano. Antes, a participação se dava na época das eleições e praticamente se esgotava nisso. Se a prestação dos serviços públicos piorava, a “culpa era do governo” — frase típica em vários países latino-americanos. A consolidação da democracia em nossa região nos oferece uma dupla possibilidade: de construir uma eficaz democracia representativa, afastando-nos definitivamente da herança autoritária, e de instituir novas formas de participação, principalmente no que se refere ao controle público local da provisão dos serviços públicos;

i) finalmente, é fundamental modificar o papel da burocracia em relação à democratização do poder público. Segundo os princípios da reforma gerencial, é preciso aumentar o grau de responsabilização do servidor público em três aspectos:

1) perante a sociedade, tornando a administração pública mais transparente, voltada para a prestação de contas. Nesse sentido, é preciso treinar os funcionários públicos para que comecem a tratar os cidadãos como consumidores cujos direitos devem ser respeitados. Além disso, a burocracia terá que enxergar o usuário do serviço como um possível aliado na busca para resolver os problemas;

2) perante os políticos eleitos nos termos da democracia representativa, sejam do governo, sejam da oposição;

3) perante os representantes formais e informais da sociedade que estejam atuando junto à esfera pública não-estatal.

Em resumo, a reforma gerencial procura aumentar a eficiência, a efetividade e a democratização do poder público e, a partir disso, fortalecer

a capacidade do Estado para promover o desenvolvimento econômico e social. O CLAD acredita que o revigoramento do Estado latino-americano fará com que ele se concentre e ganhe efetividade na promoção da educação, saúde, habitação, programas de renda básica, desenvolvimento científico-tecnológico e comércio exterior. Além disso, a implantação bem-sucedida do modelo gerencial capacitará o Estado a oferecer fundamentos macroeconômicos estáveis, criando condições para a elevação do investimento privado nacional e multinacional, bem como para aumentar a competitividade internacional dos países da América Latina.

3. Uma reforma democrática e progressista

A reforma gerencial do Estado precisa assumir uma estratégia diferente da assumida pelas reformas até então. Primeiro, utilizando-se do aprendizado adquirido diante dos erros cometidos. Segundo, e mais importante, os objetivos da reforma gerencial são diferentes dos presentes nas primeiras reformas implantadas na América Latina.

A primeira rodada de reforma, de cunho mais neoliberal, colocou a burocracia pública e a esquerda tradicional na defensiva, já que esses grupos insistiam em fechar os olhos para a grave crise que assolava o Estado latino-americano. Mas sabemos hoje que os meios utilizados por essas reformas não levaram à resolução dos problemas. No que se refere à administração pública, as medidas inicialmente tomadas enfatizaram a demissão de funcionários (*downsizing*), a eficiência a qualquer custo e a identificação pura e simples da administração pública com a administração de empresas.

A reforma gerencial do Estado posiciona-se contra essa receita. Ela vê na demissão apenas um recurso — e certamente não o mais relevante — para se alcançar equilíbrio fiscal e eficiência. Mais do que isso, nós, do CLAD, compartilhamos o critério de que a redução de pessoal não deve ser abordada como um fim em si mesma ou como uma mera reação a problemas fiscais. Sem planejamento cuidadoso dos programas de corte, o risco de curto prazo é o êxodo dos melhores. Os riscos de longo prazo incluem a desmoralização dos funcionários públicos, a qualidade inferior do serviço e a perda de credibilidade se os cortes forem percebidos como arbitrários e opacos.⁹

A reforma gerencial do Estado também não busca a eficiência a qualquer custo. Primeiro, porque a eficiência não pode ser descolada da efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer bons serviços ou resolver os problemas sociais é incompatível com os valores que estamos defendendo. Além disso, o modelo gerencial deve subordinar a

eficiência ou qualquer outro critério racional-administrativo ao critério democrático, expresso na vontade popular. São os critérios definidos nos espaços públicos que devem prevalecer sobre qualquer racionalidade técnica, e por isso a reforma gerencial do Estado se afasta de qualquer visão tecnocrática de gestão.

Desse modo, a reforma gerencial não opta pelos princípios do mercado como o ordenador por excelência dos novos rumos do setor público. A proposta do CLAD é que o caminho para modernizar a administração pública passa pela redefinição das relações entre a sociedade e o Estado, construindo uma esfera pública que de fato envolva a sociedade e os cidadãos na gestão das políticas públicas.¹⁰

Por fim, a reforma gerencial do Estado, como definimos anteriormente, tem muito clara a distinção entre a administração pública e a administração de empresas.

Portanto, não se trata de uma proposta contra os servidores públicos. Procura-se compatibilizar a profissionalização dos setores fundamentais da burocracia com o aumento da responsabilização dos funcionários públicos diante da sociedade e do sistema político. Isso não estava sendo contemplado pelo antigo modelo burocrático-weberiano. Além disso, o CLAD não defende a politização da burocracia, ao estilo do clientelismo característico da América Latina, porém não propõe o seu inverso, ou seja, o insulamento completo da burocracia. Ambas as fórmulas não conseguem dar conta da necessidade que o Estado tem hoje de tornar-se mais transparente, nem tornam o aparelho estatal capaz de realizar a função de Estado-rede, catalisador dos vários interesses sociais e provindos do mercado.

O CLAD propõe uma nova burocracia, e não o seu fim. Com novos estímulos no ambiente de trabalho, dada a mudança gerencial da gestão, os funcionários tornar-se-ão mais autônomos e responsáveis (*empowerment*) e não peças de uma engrenagem sem vida. Certamente terão que ser mais treinados e bem pagos, contudo terão que responder precisamente às metas do contrato de gestão e às demandas do cidadão-usuário. Para parte do funcionalismo, os contratos de trabalho serão flexibilizados, mas continuará sendo objetivo do Estado dignificar a função pública.

A reforma gerencial do Estado também não é conservadora, como alardeiam alguns grupos, muitos deles temerosos de perder o seu *status quo*. Ao contrário, ela é uma proposta essencialmente progressista, pois:

— afirma a responsabilidade do Estado pelos direitos sociais e o seu papel financiador na área dos serviços sociais de educação, saúde e cultura;

— pressupõe que a função do Estado no plano do emprego não é dar emprego, mas criar condições favoráveis ao pleno emprego. Para

isso, é preciso garantir condições macroeconômicas saudáveis e, sobretudo, investir maciçamente em educação, grande porta para a empregabilidade no século XXI;

— procura ampliar o espaço público, com a criação do conceito do público não-estatal, e procura aumentar as formas de participação popular na avaliação e controle dos serviços públicos;

— supõe que a ação coletiva ou a cooperação entre as pessoas dotadas de espírito público é possível e efetiva. Obviamente, é preciso haver sempre algum sistema de *checks and balances* dentro da burocracia e no sistema político, porém ressalta-se que, sem o pressuposto da confiança direcionando a ação humana, não é possível construir uma convivência social nem organizações eficientes e efetivas. O CLAD adota, portanto, uma posição contrária àquela que se baseia na desconfiança ilimitada nas pessoas. Paradoxalmente, essa é a posição tomada como pressuposto, tanto do modelo burocrático weberiano como da economia política de viés neoliberal;

— afirma, por fim, que a oferta de serviços públicos por meio de entidades públicas não-estatais além de mais segura pode ser muito mais eficiente do que a oferta privada ou mesmo estatal.

A proposta adotada pelo CLAD de reforma gerencial é essencialmente democrática. Isso porque a reforma gerencial do Estado pressupõe transparência na administração pública, amplia o espaço do controle social e transforma o público — e não o mercado auto-suficiente — no conceito direcionador da reforma, renovando o papel da democracia representativa e da afirmação dos direitos humanos, inclusive dos direitos republicanos na proteção do patrimônio público.

Para lograr sucesso, os propositores da reforma gerencial terão que, primeiramente, convencer os vários setores em relação ao seu diagnóstico; depois, os reformadores terão de estabelecer novas alianças, baseadas nos princípios democrático-republicanos, com a alta burocracia pública, o empresariado, os trabalhadores, os intelectuais. Esse processo provavelmente será demorado, mas o importante é se ter consciência de que se trata da reforma que preparará o Estado para o século XXI. É nesse sentido que o CLAD apóia integralmente o projeto de reforma gerencial do Estado latino-americano.

A América Latina passou por uma grande crise na década de 80 e está buscando sua superação ao longo dos anos 90. A consciência dos erros das reformas anteriores já existe, e por isso é preciso assumir a reforma gerencial, para a qual a América Latina já está preparada, como o instrumento fundamental para tornar o Estado capaz de atuar positivamente em prol do desenvolvimento econômico sustentado, da melhor distribuição de renda e da consolidação da democracia.

- ¹ O Conselho Científico do CLAD é composto por: Luiz Carlos Bresser Pereira (presidente), Leonardo Garnier Rimolo (membro), Oscar Oszlak (membro), Joan Prats i Catalá (membro), Adam Przeworski (membro), Enrique Alvares Conde (representante do presidente do CLAD) e Nuria Cunill Grau (representante da Secretaria-Geral do CLAD).
- ² Dentre estes, ver o trabalho de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall. Nesta obra, os autores comparam as reformas administrativas em sete países europeus (Suécia, Grã-Bretanha, Holanda, França, Alemanha, Áustria e Suíça). Apesar das diferenças político-ideológicas e da concepção de algumas reformas, há uma linha comum baseada no modelo gerencial. Também mediante estudo comparado, Donald Kettl mostra como está ocorrendo uma “revolução global” na administração pública, com várias medidas gerenciais se repetindo em diversas experiências de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), “A revolução global: reforma da administração do setor público”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ³ Um importante trabalho que mostra que não há atualmente um paradigma único de reforma tal qual uma receita de bolo é o de Christopher Hood (1996), “Beyond ‘progressivism’: a new global paradigm in Public Management?”, *International Journal of Public Administration*, 19/2.
- ⁴ Sobre os dilemas da governabilidade democrática na América Latina, ver Joan Prats i Catalá (1998), “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ⁵ Este ponto é desenvolvido tomando dois textos como base: Michael Barzelay (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Los Angeles: University of California Press, e Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), “Da administração pública burocrática à gerencial”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- ⁶ Sobre este ponto, ver o trabalho de Joan Prats (1995), “Derecho y management en las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, Revista del Clad, n.3.
- ⁷ Sobre o conceito de público não-estatal, ver o trabalho de Nuria Cunill Grau (1995), “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD n. 4. Sobre as vantagens da provisão dos serviços feita pelo espaço público não-estatal, ver o texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal, in *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Buenos Aires: Paidós.
- ⁸ A noção de reinvenção do governo foi criada por David Osborne & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, New York: Penguin.
- ⁹ Ver neste mesmo sentido o trabalho do Salvatore Schiavo-Campo (1996), “A Reforma do Serviço Público”, *Finanças & Desenvolvimento*, Banco Mundial, Setembro.
- ¹⁰ Esta nova forma de gestão pública para a América Latina é defendida, dentre outros, por Nuria Cunill Grau (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Editorial “Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, Caracas; e por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, São Paulo: Editora 34.

Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel; Putnam, ROBERT & ROCKMAN, Bert. (1981), *Bureaucrats and Politicians and Western Democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE, n. 1. Brasília: MARE.
- CAIDEN, Gerald. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*. Gruyter, Walter de. New York/Berlin.
- CASTELLS, Manuel. (1998), *Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, março. São Paulo.
- CROZIER, Michel. (1967), *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- LONDOÃO, Juan Luis. (1996), *Pobreza, Desigualdad y Formación dei Capital Humano en América Latina (1950-2025)*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington: World Bank.
- MCCUBBINS, Matthew & SCHWARTZ, Thomas. (1984), “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Política[Science*, n.28.
- METCALFE, Les & RICHARDS, Sue. (1989), *La Modernización de la Gestión Pública*, INAP, Madrid.
- MINTZBERG, Henry. (1996), “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, may-jun.
- O’DONNELL, Guillermo. (1998), “Poliarquias e (in) efetividade da lei na América Latina”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 5 I, Julho. São Paulo.
- PORTER, Michael . (1990), *The Competitive Advantages of Nations*. New York: The Free Press.
- PRUD’HOMME, Rémy. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, 10 (2).
- PRZEWORSKI, Adam. (1998), “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”, in Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RANSON, Stewart & STEWART, John. (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin’s Press.
- SHEPARD, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. (1996), “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, n.3. Brasília: ENAP.
- SILBEMAN, Bernard. (1993), *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. (1997), *The State in a Changing World*. Washington: World Bank.

Resumo
Resumen
Abstract

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 1
Jan-Mar 1999

Uma nova gestão pública para a América Latina

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD

Trata-se de documento elaborado pelo Conselho Científico do CLAD e que representa uma proposta de construção de um novo modelo de Estado para a América Latina no século XXI, situando-se este como uma 3ª via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal. Discorre-se sobre a necessidade premente e as características principais constituidoras da reforma gerencial da administração pública, entendida como tendo um papel estratégico no quadro global da reforma do Estado.

Una Nueva Gestión Pública para América Latina

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD

Se trata de un documento elaborado por el Consejo Científico del CLAD, que representa una propuesta de construcción de un nuevo modelo de Estado para América Latina en el siglo XXI, que se coloca como una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal. Se discute la necesidad urgente y las características principales que constituyen la reforma gerencial de la administración pública, entendida como destinada a desempeñar un papel estratégico en el cuadro global de la reforma del Estado.

A New Public Management for Latin America

Latin American Centre for Administration for Development - CLAD

It is a document prepared by the Scientific Council of CLAD, representing a proposal for the construction of a new State model for Latin America in the Twenty-first Century, a model that introduces a third option in addition to the neo-liberal *laissez-faire* and the old social-bureaucratic model of state intervention. It discusses the urgent need and the main characteristics of the managerial reform of public administration, understood as having a strategic role to play in the global framework of the State reform.

Documento
preparado pelo
Conselho
Científico do
CLAD¹ e
publicado na série
Documentos do
CLAD, 1998.