

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49
Número 1
Jan-Abr 1998

Uma reforma gerencial da
Administração Pública no Brasil
Luiz Carlos Bresser Pereira

A política da reforma do Estado:
um exame de abordagens teóricas
Robert R. Kaufman

Transformando organizações públicas:
a tecnologia da informação como fator
propulsor de mudanças
Paulo Sérgio Vilches Frresneda

Clinton e a reinvenção do governo federal:
o National Performance Review
Flávio da Cunha Rezende

Introdução à crítica da razão desestatizante
CMarcel Bursztyn

RSP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49

Número 1

Jan-Mar 1998

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
 Edson de Oliveira Nunes
 Evelyn Levy
 Marcus Faro
 Maria Rita G. Loureiro Durand
 Tânia Fischer
 Vera Lúcia Petrucci

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Elizabeth Barros; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maristela André; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Modesto; Sheila Maria Reis Ribeiro; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina de Araujo

Revisão

Maria Elisabete Ferreira
 Marluce Moreira Salgado

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (061) 245 7878, ramal 210 — Telefax: (061) 245 6189

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
 v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.1 (Jan-Mar/1998). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	5
A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas <i>Robert R. Kaufman</i>	43
Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças <i>Paulo Sérgio Vilches Fresneda</i>	70
Clinton e a reinvenção do governo federal: <i>o National Performance Review</i> <i>Flávio da Cunha Rezende</i>	71
Introdução à crítica da razão desestatizante <i>Marcel Bursztyn</i>	139

Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil¹

Luiz Carlos Bresser Pereira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

1. A reforma da Administração Pública

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, são, então, atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito.

Ministro da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado e
professor da
Fundação Getúlio
Vargas, São
Paulo

Seu novo papel é o de facilitar, para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competirem em nível mundial.² No plano econômico a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática ou social-liberal está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia.

Embora o Estado seja, antes de mais nada, o reflexo da sociedade, vamos aqui pensá-lo como sujeito, não como objeto — como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Os problemas de governabilidade não decorrem de “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político.³ Nosso pressuposto é de que o problema político da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do “pacto democrático-reformista de 1994” possibilitada pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.⁴ Este pacto não resolveu definitivamente os problemas de governabilidade existentes no país, já que estes são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado.

Por outro lado, no plano social, a diferença entre a proposta neoliberal e o novo Estado social-liberal que está surgindo está no fato de que os verdadeiros neoliberais querem a retirada do Estado também da área social. Criticam fortemente a intervenção do Estado social, que no Primeiro Mundo se manifestou como *welfare state*, porque esta intervenção mesmo na educação e na saúde acabaria sendo objeto de *rent-seeking* por parte de grupos especiais de interesses, formados por empresários, por grupos de classe média, por funcionários, que assim privatizam a coisa pública. Adotando um individualismo radical e carente de realismo político, pretendem que a educação e a saúde, por mais importantes que possam ser, sejam problemas que as famílias e os indivíduos devam resolver e financiar. Entretanto, o resultado de tal crítica e da resposta social-democrática não é o Estado liberal (pregado

pelo neo-conservadorismo), nem o Estado social-democrata (outro nome para o *Welfare State*), mas o Estado social-liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que garante essa proteção deixando gradualmente de exercer de forma direta as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las.⁵

2. Crise e reforma

No Brasil, a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado — uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Coordenação econômica que envolve alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda. Em economias capitalistas esse papel é desempenhado pelo mercado e pelo Estado. Quando o Estado (ou o mercado) entra em crise, essa função fica seriamente prejudicada.

A crise do Estado, que se manifestou claramente nos anos 80, também pode ser definida: como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar, entre 1977 e 1985 — uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista (1985-1986) de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso de se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se

aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois da Constituição de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no País.

A crise do modelo burocrático de administração pública, que foi introduzido no País nos anos 30, no governo Vargas, começou ainda no regime militar, devido a sua incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração. O regime militar foi capaz de criar agências burocráticas insuladas, mas elas co-existiram com o clientelismo e o corporativismo (NUNES, 1984). Ao invés de consolidar uma burocracia profissional no País, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, o regime militar preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.⁶ Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar a saída mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no País de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.⁷

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção e a crescente ineficiência do aparelho estatal — o novo regime instalado no País em 1985 pouco ajudou.⁸ Pelo contrário, em um primeiro momento agravaram-se os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30.

3. Da administração burocrática à gerencial

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada nos principais paí-

ses europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936. Este modelo tem como fundamentos um corpo profissional de funcionários, promoções baseadas em mérito e tempo de serviço e uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los. No Brasil, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. Ainda que em processo de transformação, o patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara) mantinha sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo — o coronelismo — dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Max Weber (1922) definiu e descreveu de forma genial esse tipo de administração no início deste século.

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos — dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Deveriam existir controles rigorosos e procedimentais. Eram preferíveis leis, regulações e rotinas severas em lugar de tomadas de decisão sempre que possível. Já a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos num nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído, porque é ineficiente, e em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial em vários países, principalmente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália:

1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;

2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;

3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;

4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;

5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;

6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;

7) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e

8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário. Afinal o liberalismo do século XIX, no qual se moldou a forma burocrática de administração pública, era um regime político de transição do autoritarismo para a democracia. Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos ou “*quasi-publicos*” pelo Estado seja razoavelmente atendido.

4. As duas reformas administrativas

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público.⁹ A criação do DASP representou a primeira

reforma administrativa do país.¹⁰ Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia, então, a idéia de que os serviços públicos que tinham funções executivas e não formuladoras de políticas — “administração indireta” — deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil.¹¹ A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.¹² O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial.¹³

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.¹⁴

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que

se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

5. A volta aos anos 50 e aos anos 30

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não irá, entretanto, apresentar boas perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandam a transição eram partidos democráticos, mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista, uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50.

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia.¹⁵ Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível dos estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para depois pensar nos princípios da moderna administração pública.

A partir dessa perspectiva, decidiram:

1) através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das

autarquias e fundações tratar de forma igual faxineiros e juízes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado;

2) através de uma estabilidade rígida, inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários;

3) através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar para que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes;

4) através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas;

5) através de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos servidores públicos e para seus pensionistas.

Desta forma, e contraditoriamente com seu espírito burocrático racional-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira, e uma consequência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defenderem seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Este fato, mais a instituição de aposentadorias especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos 50 anos, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias, elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade.¹⁶ Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.¹⁷

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do fenômeno. Na verdade, o retrocesso foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. À medida que, no Brasil, a

transição democrática ocorreu em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar no processo de transição democrática com grupos corporativos e clientelistas, enquanto o populismo econômico se tornava dominante. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Essa visão burocrática concentrou-se na antiga SAF, que se tornou o centro da reação burocrática no País, não apenas contra uma administração pública moderna, mas a favor dos interesses corporativistas do funcionalismo.¹⁸ Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática. As estatais foram vistas como demasiadamente poderosas, o que levaram os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.

Estas circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, foram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado jogou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital, nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 80, e a liberalização comercial nos anos 90, não teriam sido possíveis se não fosse a competência e o espírito público da burocracia brasileira.¹⁹

6. Os salários e a folha

A inexistência de uma política remuneratória para os servidores públicos federais durante o período autoritário não foi corrigida no retorno à democracia. As distorções salariais, que já eram grandes, apenas se

aprofundaram, enquanto o total de gastos, que aumentou durante o governo Sarney, foi violentamente reduzido pelo governo Collor, através de uma grande redução dos salários médios reais. No governo Itamar o nível de salários foi recuperado, ao mesmo tempo que o total de gastos com pessoal cresceu de forma explosiva. Conforme demonstra a Tabela 1, os salários, que haviam sido reduzidos para a metade entre 1989 e 1992, em 1995 voltaram para um nível superior ao pico anterior (1990). A partir do final de 1992 o governo procurou, através de um programa de “isonomia salarial”, corrigir as profundas distorções na remuneração dos servidores que se acumularam a partir da segunda metade dos anos 80. Algumas correções foram realizadas, mas o principal resultado, entretanto, foi um forte aumento nos gastos com pessoal, que alcançaram um pico histórico em 1995, sem que as distorções fossem eliminadas.

Tabela 1: Remuneração média real dos servidores do Executivo (1989 =100)

	Índice PCC - nível superior	Índice ponderado*
1989	100	100.0
1990	106	110
1991	70	73
1992	62	65
1993	82	82
1994	99	100
1995	117	128
1996	101	111
1997**	99	109

* Observação: O Índice Ponderado foi construído a partir do índice das principais carreiras ponderado pelo número de ocupantes de cada carreira. Foi destacado o índice do Nível Superior do PCC — Plano de Classificação de Cargos, porque essa é a carreira mais representativa do serviço público brasileiro.

** Estimativa baseada nos dados até mar/1997.

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

O aumento das remunerações ocorrido no governo Itamar, somado a alguns aumentos adicionais realizados nos três primeiros meses do governo Fernando Henrique, provocou um violento aumento dos salários médios reais e uma explosão correspondente dos gastos totais com pessoal no governo federal. A Tabela 2 apresenta os principais dados a respeito da despesa global. Em 1995 o gasto com pessoal alcançou, em reais deflacionados, um pico absoluto: 44,7 bilhões de reais, importando em aumento de 30% real de 1994 para 1995. Essa porcentagem foi semelhante ao aumento do salário médio real ocorrido nas remunerações médias que

aumentaram 28% no mesmo período. Em termos de participação da folha no PIB, porém, o pico continuou a ser em 1990, em consequência do aumento dos salários que o governo, que então se encerrava, concedeu aos servidores federais. Só em 1996 os salários e a folha de pagamento do governo ficaram sob controle, como pode ser observado nas tabelas 1 e 2.

Tabela 2: Gastos com pessoal federal (civil e militar)*

	em R\$ bilhões	Índice (1987=100)	% do PIB**
1987	18,9	100,0	3,18
1988	23,2	122,7	3,91
1989	28,7	151,6	4,68
1990	33,1	115,3	5,63
1991	27,1	143,3	4,6
1992	22,1	116,7	3,78
1993	29,8	157,7	4,9
1994	34,4	181,9	5,35
1995	44,7	236,3	6,68
1996	43,0	227,0	6,22
1997***	42,5	224,4	

* Índice deflacionado pelo IGP-DI/FGV. Valores apurados pelo critério de competência.

** Sobre o valor estimado para 1997.

*** Valor acumulado entre março e fevereiro de 1997.

Os aumentos salariais realizados no governo Itamar não lograram reduzir as distorções salariais existentes no serviço público federal. Estas distorções podem ser avaliadas sob dois ângulos. De um lado temos os desequilíbrios em relação ao mercado de trabalho privado; de outro, os desequilíbrios internos, com alguns setores ganhando muito bem e outros muito mal.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa. A verdade não é essa. Elas são baixas para alguns setores, altas para outros. A Tabela 3 baseia-se em uma comparação entre os salários do setor público e do setor privado, na qual foram confrontadas as remunerações de cargos com atribuições semelhantes nos dois mercados. Os resultados mostram que, enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, digitação, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente

maior do que no setor privado. Dessa forma o setor público corrige o forte desnivelamento existente entre os altos ordenados e os baixos salários do setor privado, um desnivelamento que explica boa parte da alta concentração de renda existente no país, mas, em contrapartida, o faz criando uma outra distorção: a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho.

Tabela 3: Salários médios: setor público e privado (reais de maio de 1995)

	Salário médio: setor privado	Salário médio: setor público	Diferença público/privado
Cargos executivos	7.080	5.736	-19%
Cargos de nível superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de nível técnico/médio	926	899	-3%
Cargos operacionais	437	635	45%

Fonte: MARE (1995): SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal).

Por outro lado, internamente ao serviço público federal, encontramos também enormes disparidades entre as remunerações dentro do Estado: funcionários com qualificações muito semelhantes, que realizam tarefas parecidas, não obstante recebem remunerações muito diferentes. Estas distorções internas tiveram origem no regime militar, quando o serviço público foi relegado a segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada através das empresas estatais. A consequência foi uma forte redução dos salários dos servidores estatutários, que até hoje se reflete na baixa remuneração dos participantes no Plano de Classificação de Cargos, que então pretendia ser o sistema universal de carreira e remuneração dos servidores federais.

Para fugir dessa situação (ou o PCC), dois tipos de estratégias foram adotados: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Legislativo, tornados fortemente autônomos do ponto de vista administrativo a partir de 1988, trataram de aumentar por conta própria, independentemente do Poder Executivo, sua remuneração. Por outro lado, no Poder Executivo, as categorias tradicionalmente mais poderosas — os procuradores, os delegados de polícia, os diplomatas, os auditoresfiscais — e as novas carreiras de administradores/economistas, criadas depois da abertura democrática — os analistas do Tesouro e do orçamento e os gestores governamentais — passaram a receber “gratificações de produtividade”, que, na verdade, não era outra coisa senão uma estratégia de aumento de salário. Dado seu caráter *ad hoc*, estas duas estratégias, perfeitamente compreensíveis e até certo ponto

necessárias, tiveram como resultado o aprofundamento das distorções no sistema remuneratório dos servidores.

Finalmente, temos uma terceira origem das distorções do sistema remuneratório federal: as falhas da lei. Estas falhas expressam-se principalmente através de dois mecanismos: a possibilidade de “incorporações de vantagens temporárias”, como “quintos”, e a possibilidade de acumulação de cargos e seus respectivos proventos por servidores ativos e inativos. Estas incorporações de vantagens temporárias e as acumulações de cargos, habilmente manipuladas, permitiram que um número crescente de servidores passasse a ganhar altos salários, surgindo então a expressão “marajás” para identificar esses funcionários. A Constituição de 1988 procurou enfrentar o problema através de um “teto de salários”, correspondente à maior remuneração em cada um dos poderes (ministros de Estado, deputados federais e senadores, e ministros do Supremo Tribunal Federal), mas a interpretação do Supremo Tribunal Federal, excluindo as vantagens pessoais do teto, tornou esse teto inefetivo. Em 1996, a expectativa dos governadores era a de que a emenda da administração pública lograsse definir com clareza o teto, terminando de vez com os “marajás”.

Como já vimos na Tabela 2, os aumentos de salários concedidos durante o governo Itamar provocaram um enorme aumento na folha de pagamento do governo federal. A folha quase dobrou o seu valor em termos reais: de 22,1 bilhões de reais em 1992, subiu para 44,7 bilhões em 1995. Somente a partir de 1996, a folha de pagamento passou a estar sob controle, sendo reduzida para 43 bilhões de reais.

Esse crescimento da folha não se deveu ao aumento do número de funcionários. Dada a necessidade de ajuste fiscal, que ficou patente a partir de 1987, e dado o custo elevado que passou a representar a contratação de novos servidores públicos, os concursos públicos foram quase totalmente suspensos a partir de 1988, de forma que o número total de funcionários diminuiu. Na verdade, conforme pode ser observado pela Tabela 4, o número de funcionários ativos, que chegou a alcançar 713 mil em 1989, baixou para 567 mil em 1995, e 535 mil em

1997. Se considerados também os funcionários das empresas estatais, a queda foi ainda maior, dado o fato adicional das privatizações.

Tabela 4: Evolução do número de servidores da União

	Civis Estatutários*	União**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	583.020	1.197.460
1995	567.689	1.222.236
1996	563.708	1.098.727
1997***	535.431	

* Civis da adm. direta (Poder Executivo), autarquias e fundações.

** Inclui, além dos civis estatutários, os funcionários das empresas estatais.

*** Posição de março.

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995).

A explicação para o aumento da folha tem de ser encontrada no aumento dos salários a partir de 1993, e no custo crescente dos servidores inativos. O elevado valor das aposentadorias, mais altas do que o último salário da atividade em quase 20%, quando em outros países os proventos da aposentadoria variam em torno de 70% do último salário, e o fato de os servidores poderem se aposentar muito cedo, levou a uma explosão do custo dos inativos. Os inativos e pensionistas, que já representavam 30% do custo da folha de pessoal em 1991/1993, passaram a representar 40% em 1995.

Por outro lado, é preciso considerar que o Brasil conta com provavelmente o mais generoso sistema previdenciário do mundo. Enquanto nos demais países a aposentadoria ocorre aos 60 ou, mais frequentemente aos 65 anos, aqui ela ocorre, em média, aos 53, subindo para 56 anos quando não se consideram as aposentadorias proporcionais. Nos demais países, a porcentagem com que o funcionário se aposenta em relação a seu último salário varia de 50 a 75%, ao passo que no Brasil era até recentemente de 120%. Os trabalhadores rurais, que são os mais pobres, aposentam-se em média aos 63 anos com um salário mínimo. Os trabalhadores urbanos aposentam-se um pouco mais cedo, e com uma aposentadoria maior, mas muito distante das aposentadorias do setor público.

A Tabela 5 dá uma idéia do privilégio representado pelo atual sistema de aposentadorias do setor público, quando comparado com o do setor privado. O valor das aposentadorias dos funcionários do Legislativo é 21,7 vezes maior do que a aposentadoria dos beneficiários do INSS. No caso do Judiciário, 20,4 vezes, e do Executivo, 8,25 vezes. Como o número de funcionários dos dois primeiros poderes é pequeno, a média geral deve estar ainda na casa das 8 vezes. É certo que desde 1993 os servidores vêm contribuindo para seu sistema de previdência. Em média, contribuem com 11% do seu salário, sem limite de remuneração, enquanto que no caso do INSS a contribuição e o benefício estão limitados a 10 salários mínimos. Por isso, os servidores contribuem, em média, com mais do que os trabalhadores do setor privado. Os cálculos realizados, entretanto, mostram que sua contribuição média é apenas 3,4 vezes maior do que a contribuição média para o INSS, enquanto que o benefício é 8 vezes maior.

Tabela 5: Aposentadorias médias da União/INSS

Em salários mínimos		Vezes
INSS	1,7	1,0
Executivo	14,0	8,25
Legislativo	36,8	21,7
Judiciário	34,7	20,4

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e Ministério da Previdência Social.

7. Objetivos

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento aos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através de: a) exoneração de funcionários por excesso de quadros; b) definição clara de teto remuneratório para os servidores; e c) através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à con-

tribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração ou desligamento voluntário. Nestes sistemas os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores se apresentará.²⁰

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira, alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências executivas e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.²¹

8. Setores do Estado

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado:

- 1) o núcleo estratégico do Estado;
- 2) as atividades exclusivas de Estado;
- 3) os serviços não-exclusivos ou competitivos e
- 4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, em nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público e pelos congressistas. Em nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar é exercido. Inclui a polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos para as áreas sociais e científicas, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Os serviços sociais e científicos, como escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa, instituições de assistência social, etc, fariam parte desse setor.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar:

- 1) qual o tipo de propriedade e
- 2) qual o tipo de administração pública mais adequada e

		Forma de propriedade			Forma de administração		Instituições
		Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades exclusivas do Estado	Núcleo estratégico Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○				○	Secretarias formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão
	Unidades Descentralizadas Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento da área social e científica, Seguridade social básica	○				○	Agências Executivas e autônomas
	Serviços não-exclusivos Escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização → ○	○			○	Organizações sociais
	Produção para o mercado Empresas Estatais	Privatização → ○		○		○	Empresas privadas

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). Plano Diretor da Reforma do Estado.

- 3) qual o tipo de instituição seria mais apropriada.
- A Figura 1 resume as relações entre essas variáveis.

Figura 1: Setores do Estado, forma de propriedade e administração e instituições

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais — aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) — de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução.

Esta reforma é mais institucional do que organizacional e de gestão. Não se limita a propor reestruturação e introdução de modernas técnicas de gestão. Novas instituições são fundamentais para a reforma do Estado. As instituições descentralizadas serão, respectivamente, as “agências executivas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” nas atividades sociais e científicas, que são não-exclusivas de Estado.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser, em princípio, organizadas através do sistema de “agências executivas”, que poderíamos também chamar de “agências autônomas”.²² Uma agência executiva deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho não apenas qualitativos mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito à admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, não será nem o Estado liberal, que se aproxima do mínimo, do século XIX, nem o Estado executor do século XX: deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar.

9. Propriedade pública não-estatal

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não-exclusivas de Estado nos setores sociais e científicos. Nossa proposta é que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas são três:

1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias);

2) a propriedade pública estatal; e

3) a propriedade pública não-estatal, que também pode ser chamada de não-governamental, não voltada para o lucro, ou propriedade do terceiro setor. A confusão deriva da divisão bipartite do Direito. Os tipos de propriedade e as suas correspondentes organizações são geralmente definidos de acordo com a lei que os regulam (Direito Público ou Privado), e não pelos seus objetivos. Conforme os objetivos, uma organização é privada quando orientada para o lucro, é pública quando orientada para o interesse público. Em termos legais uma organização é privada quando é propriedade privada de indivíduos, tais como são empresas e mesmo cooperativas; e é pública quando pertence à comunidade, à população.²³

Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever-ser o estatal é sempre público, mas na prática não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, mas vemos todos os dias as tentativas de apropriação privada do Estado.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo.²⁴ É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, como são, por exemplo, as universidades americanas, é uma instituição pública, à medida que está voltada para o interesse geral.²⁵ Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais.²⁶ Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado

voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais. O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Conforme observa Cunil Grau (1995: 31-32):

“A introdução do ‘público’ como uma terceira dimensão, que supera a visão dicotômica que enfrenta de maneira absoluta o ‘estatal’ com o ‘privado’, está indiscutivelmente vinculada à necessidade de redefinir as relações entre Estado e sociedade... O público, ‘no Estado’ não é um dado definitivo, mas um processo de construção, que por sua vez supõe a ativação da esfera pública social em sua tarefa de influir sobre as decisões estatais”.

No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado, pelo Estado, e principalmente pela sociedade. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União, os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do

orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um direito público renovado e ampliado. Conforme observa Tarso Genro (1996):

“A reação social causada pela exclusão, pela fragmentação, a emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal... Surge, então, um novo Direito Público como resposta à impotência do Estado e dos seus mecanismos de representação política. Um Direito Público cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo cogestionário, que combina democracia direta — de participação voluntária — com a representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal”.

A transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, à medida que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal.²⁷ As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais — mais especificamente fundações de direito privado — que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo, com aprovação do Poder Legislativo, e, assim, ganham o direito de fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. A autonomia da organização social corresponderá a uma maior responsabilidade de seus gestores. Por outro lado, a idéia implica em um maior controle social e em uma maior parceria com a sociedade, já que o Estado deixa de diretamente dirigir a instituição.

No processo de “publicização” — transformação de entidades estatais de serviço em entidades públicas não-estatais —, o importante é evitar a privatização e a feudalização das organizações sociais, ou seja, a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem privadas. Feudalização ocorre quando esse grupo, embora orientado para o interesse público, perpetua-se no controle da organização, independentemente da sua capacidade gerencial.

10. A reforma constitucional

A reforma mais importante, porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem um conteúdo político evidente. À medida que suas principais propostas — a flexibilização da estabilidade, o fim do Regime Jurídico Único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes — são aprovadas, não apenas abre-se espaço para a administração pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente.

O sistema atual é rígido, todos os funcionários têm estabilidade, a qual só pode ser rompida através de um processo administrativo em que se prove falta grave. A enumeração das faltas que podem ser consideradas é ampla, incluindo a desídia. Na verdade, entretanto, alguém só é demitido se furtou, se ofendeu grave e publicamente, ou se abandonou o emprego. Se isto aconteceu e puder ser provado, o funcionário poderá ser demitido sem nenhum direito. Nos demais casos, seja porque é difícil de provar, seja porque há uma cumplicidade generalizada que inviabiliza a demissão, ninguém é demitido. Na proposta de reforma o governo abandonou esse “tudo ou nada”, segundo o qual ou o servidor conserva o emprego ou perde todos os seus direitos, e partiu para um sistema gradualista, semelhante ao já adotado pelo setor privado. São criadas duas novas causas para demissão, além da falta grave: a demissão por insuficiência de desempenho e a exone-

ração por excesso de quadros. Para ficar claro que a demissão por insuficiência de desempenho não é a mesma coisa que falta grave, o funcionário terá direito a uma pequena indenização. Esta indenização será maior se o desligamento tiver como causa o excesso de quadros, já que nesse caso não há responsabilidade pessoal do funcionário pelo fato de ter sido exonerado.

A demissão por insuficiência de desempenho se dará caso a caso. Seu objetivo será permitir que o administrador público possa cobrar trabalho do funcionário e assim viabilizar a administração pública gerencial. Já o desligamento por excesso de quadros será impessoal e voltado para a demissão de grupos de funcionários. O objetivo é reduzir custos, é garantir que os contribuintes não sejam obrigados a pagar por funcionários para os quais o Estado não tenha necessidade. No segundo caso a indenização corresponderá, em princípio, a um salário por ano trabalhado, no primeiro, à metade desse valor.

O servidor só poderá ser demitido por insuficiência de desempenho se for submetido a processo de avaliação formal, e terá sempre direito a processo administrativo com ampla defesa. Este dispositivo visa permitir a cobrança de trabalho pelos administradores públicos. A motivação dos servidores deve ser principalmente positiva — baseada no sentido de missão, nas oportunidades de promoção e no reconhecimento salarial —, mas é essencial que haja também a possibilidade de punição. Já a exoneração por excesso de quadros permitirá a redução do déficit público, através da adequação do número de funcionários às reais necessidades da administração. A decisão deverá ser rigorosamente impessoal, obedecendo a critérios gerais (p.ex., os mais jovens, ou os mais recentemente admitidos sem dependentes), de forma a evitar a perseguição política. Os critérios impessoais evitarão longas contestações na Justiça, porque tornarão impossível a demissão de funcionários escolhidos pelos chefes de acordo com critérios em que sempre haveria um certo grau de subjetividade.

Uma alternativa seria combinar os critérios impessoais com avaliação de desempenho. Embora essa alternativa seja atrativa, ela é, na verdade, incompatível com o desligamento por excesso de quadros, que acabaria reduzido à demissão por insuficiência de desempenho. Todos os funcionários atingidos imediatamente argüiriam que estavam sendo vítimas de perseguição política, iniciar-se-ia uma longa ação judicial, e os objetivos da exoneração — reduzir quadros e despesa — seriam frustrados. De acordo com a proposta do governo, uma vez decidida a exoneração de um determinado número de servidores, os respectivos cargos serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados dentro de quatro anos. Dessa forma evita-se a exoneração por motivos políticos.

Estas mudanças não se fazem apenas para atender o interesse público e o da cidadania, mas também em benefício do funcionário. Todo servidor competente e trabalhador, que valoriza seu próprio trabalho, será beneficiado. Saberá que está realizando uma tarefa necessária. E, ao

mesmo tempo, readquirirá o respeito da sociedade — um respeito que foi perdido quando uma minoria de funcionários desinteressados, cujo trabalho não pode ser cobrado, estabeleceu padrões de ineficiência e mau atendimento para todo o funcionalismo.

É importante, entretanto, observar que a estabilidade do servidor, embora flexibilizada, é mantida, na medida em que este só poderá ser demitido nos termos da lei. Caso haja algum abuso, poderá sempre ser reintegrado pela Justiça, ao contrário do que acontece no setor privado, onde não existe estabilidade, e o empregado demitido tem apenas direito à indenização. A manutenção da estabilidade do servidor não apenas reconhece o caráter diferenciado da administração pública em relação à administração privada, mas também a maior necessidade de segurança que caracteriza em todo o mundo os trabalhos dos servidores públicos. Estes tendem a ter uma vocação para o serviço público, estão dispostos a ter uma vida modesta, mas em compensação esperam maior segurança. Uma segurança maior, por exemplo, do que a dos políticos ou dos empresários. Esta segurança, entretanto, não pode ser absoluta. O Estado garante estabilidade aos servidores porque assim assegura maior autonomia ou independência à sua atividade pública, ao exercício do poder-de-Estado de que estão investidos; não a garante para atender a uma necessidade extremada de segurança pessoal, muito menos para inviabilizar a cobrança de trabalho, ou para justificar a perpetuação de excesso de quadros.

11. Previdência pública

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é fundamental, na medida em que é a condição para a definitiva superação da crise fiscal do Estado. A crise do sistema previdenciário brasileiro deriva, em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar; não existe para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos, aos 50 anos de idade.

Os sistemas de aposentadoria garantidos pelo Estado, em todo mundo, não são sistemas de capitalização, mas, em princípio, sistemas de repartição, em que os funcionários ativos pagam a aposentadoria dos inativos. Esta preferência pelo sistema de repartição ocorre porque o Estado, que geralmente tem condições de garantir o sistema, é mau gestor de fundos de capitalização. Um sistema de capitalização, por outro lado, só é legítimo quando o participante do fundo depender efetivamente da rentabilidade do mesmo. Ora, é difícil senão impossível dizer aos funcionários que sua aposentadoria dependerá de quão bem o Estado administrará o possível fundo de capitalização. De acordo com o sistema

de repartição, entretanto, é preciso que haja um equilíbrio entre o número de jovens, que pagam o sistema em termos correntes, e o número de velhos beneficiados pela aposentadoria.

No Brasil estabeleceu-se um sistema de privilégios no que diz respeito ao sistema de aposentadorias dos servidores públicos, que se expressa na existência de aposentadoria integral independentemente da contribuição, e na possibilidade de se aposentar muito cedo. Enquanto os trabalhadores mais pobres do setor privado rural aposentam-se em média aos 62 anos, os funcionários públicos podem aposentar-se com proventos integrais em uma idade pouco superior aos 50 anos, e os altos funcionários, antes dos 50 anos! Por outro lado, o benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior do que o benefício do aposentado do INSS, enquanto que a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior do que a dos segurados no INSS.

O sistema previdenciário privado vem mantendo através dos anos um relativo equilíbrio financeiro devido à estrutura etária em forma de pirâmide achatada que ainda prevalece no País. Com a redução da taxa de natalidade, porém, essa estrutura etária está se modificando aceleradamente. Por isso a crise financeira da previdência já está aí. Uma crise que tenderá a agravar-se à medida que a relação entre os jovens, que têm de pagar os custos da previdência, e os aposentados for diminuindo. Nos anos 50 essa relação era de 8 para 1; hoje é de 2 para 1; em breve será de 1 para 1 e o sistema estará inviabilizado.

No caso da previdência pública, o desequilíbrio já é total: as contribuições dos funcionários somadas a uma virtual contribuição em dobro do Estado financiam cerca de um quinto do custo anual da folha de inativos e pensionistas. No entanto, o sistema sobrevive porque o Tesouro paga a diferença. Esta, entretanto, é uma situação iníqua — afinal os contribuintes estão pagando para que os funcionários se aposentem de forma privilegiada — que se tornou insustentável do ponto de vista fiscal: o sistema de aposentadorias do funcionalismo público provoca um rombo anual nas finanças públicas correspondente a quase 2% do PIB.

Para se sanar a médio prazo (a curto é impossível) esse desequilíbrio originado em um sistema de privilégios, as duas regras gerais que estão sendo previstas para a previdência privada deverão também ser rigorosamente aplicadas à previdência pública:

1) a aposentadoria deverá ser por idade, ligeiramente corrigida por tempo de serviço, de forma que os funcionários se aposentem em torno dos 60 anos, dez anos mais tarde do que hoje acontece; e

2) o valor da aposentadoria, baseado nas últimas remunerações recebidas, deverá ser proporcional à contribuição e não integral, como prevê a Constituição de 1988.

Só assim será possível garantir um custo razoável para o sistema previdenciário público. Este, entretanto, deverá permanecer garantido pelo Estado. Não faz sentido exigir de funcionários do Estado — uma instituição que, ao contrário das empresas privadas, tem condições de garantir um sistema previdenciário —, que recorram obrigatoriamente aos fundos privados de previdência complementar. O Estado garantirá a aposentadoria de seus servidores, independentemente do regime jurídico em que estiverem enquadrados. Para calcular quanto o funcionário deverá receber ao aposentar-se, deverá ser feito um cálculo atuarial. Dada a contribuição dos funcionários (em torno de 11% dos salários) e do Estado para a aposentadoria, dadas as idades médias em que o funcionário começa a contribuir, aposenta-se e falece, e dado um retorno razoável do fundo virtual (já que o sistema deverá ser de repartição), será possível calcular e estabelecer em lei a proporção da média dos últimos salários do funcionário que constituirá sua aposentadoria. Cálculos iniciais sugerem que essa porcentagem deverá girar em torno de 80%.

Os direitos adquiridos e as expectativas de direitos serão plenamente respeitadas. Os funcionários que, antes da mudança da Constituição, já têm o direito de aposentar-se, aposentar-se-ão segundo as normas atuais, mesmo que decidam fazê-lo daqui a muitos anos, quando chegarem na idade compulsória. Este é um direito adquirido. Por outro lado, as expectativas de direito serão garantidas de forma proporcional. Um funcionário, por exemplo, que começou a trabalhar com 17 anos, tem hoje o direito de aposentar-se pelo atual sistema aos 52 anos. Pelo novo sistema, terá direito à aposentadoria aproximadamente aos 58 anos (60 anos corrigido pelo tempo de serviço, que foi longo). Com quanto tempo aposentaria o funcionário, também admitido aos 17 anos, que no momento da emenda constitucional tivesse completado 17 anos e meio de serviço público? Como se garantirão que as expectativas de direito, sua aposentadoria, calculada através de uma simples regra de 3, ocorrerá em torno dos 55 anos? O mesmo tipo de cálculo deverá ser realizado para se determinar o valor da aposentadoria: deverá ser um valor intermediário entre a aposentadoria integral mais 20% que hoje prevalece e a aposentadoria em torno de 80% que caracterizará o novo sistema.

12. Três projetos fundamentais

Três outros projetos, além da reforma constitucional que acabei de delinear, são ainda essenciais para a reforma do aparelho do Estado brasi-

leiro: descentralização dos serviços sociais através das “organizações sociais”, implementação das atividades exclusivas de Estado através das “agências executivas”, e fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, através de recrutamento, treinamento e boa remuneração, visando à profissionalização cada vez maior do servidor.

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os estados e municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema da previdência. Para isto, a idéia é criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em “organizações sociais”.

O segundo projeto é o das “agências executivas”. A necessidade de aumentar o grau de autonomia e a conseqüente responsabilização por resultados inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exercem atividades exclusivas do Estado, em agências com ampla liberdade de gerenciar seus recursos humanos e financeiros, a partir de um orçamento global. O Projeto das Agências Executivas está se desenvolvendo em duas dimensões. Em primeiro lugar, estão sendo elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes, concedendo-se gradualmente dispensas de controles burocráticos para elas, e lhes assegurando autonomia administrativa e responsabilidade. Em paralelo, começam a ser aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.

Finalmente, o terceiro projeto prioritário é o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, que buscará completar o processo de profissionalização do administrador público. Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juízes, promotores, procuradores, fiscais e diplomatas. Não está clara a existência de uma carreira de altos administradores públicos. A idéia é desenvolver essa carreira a partir das carreiras já existentes, criadas no final dos anos 80, de gestores governamentais, de analistas de finanças e controle, e de analistas do Orçamento. Já foram dados os primeiros passos nessa direção através da previsão de concursos públicos anuais para essas carreiras, com datas de inscrição e número de vagas definidos até 1999. Os concursos exigirão nível de conhecimento de pós-graduação em administração pública ou em economia. Os altos administradores des-

tinhar-se-ão a ocupar os cargos superiores de todos os setores da administração pública, onde necessitam-se de administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, e de administradores do orçamento e programação econômica. Seu recrutamento se dará principalmente nos cursos de mestrado profissional em administração pública, economia e ciência política.

13. Conclusão: perspectivas da Reforma

Esta proposta de reforma do aparelho do Estado consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado²⁸ (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995). Enquanto isto, em julho de 1995 o governo enviou sua proposta de emenda constitucional, que em outubro desse mesmo ano foi aprovada na Comissão de Justiça com pequenas modificações. No final do ano foi nomeado o relator da emenda, que terminou três meses depois seu relatório, mantendo a maioria das propostas do governo, aperfeiçoando alguns aspectos, e deixando em suspenso o tema mais difícil: a mudança na estabilidade dos servidores. Até abril de 1997, entretanto, a reforma administrativa não pôde ser votada, dadas as dificuldades que enfrentou o governo na aprovação da reforma da previdência social e a inviabilidade prática de votar duas emendas dessa dimensão ao mesmo tempo. Os revezes sofridos pelo governo na emenda da previdência o enfraqueceram politicamente e faziam prever dificuldades grandes para a emenda administrativa no momento de sua votação, apesar do forte apoio que essa emenda recebia da opinião pública e dos governadores dos estados.

Por outro lado, naquilo que não se chocava diretamente com a Constituição, as idéias relativas à redução dos custos da administração federal, ao fortalecimento do núcleo estratégico, à implantação de agências executivas e das organizações sociais, caminhava, tanto em nível federal quanto em nível dos estados e municípios, onde a explosão dos custos com pessoal pressionava por reforma. Os estados, especialmente, passaram a tomar diversas medidas para coibir a existência de “marajás”, principalmente entre os aposentados da Polícia Militar e do Poder Judiciário. E iniciaram programas de demissão voluntária, enquanto esperavam a reforma constitucional.

Em nível federal, em relação às organizações sociais, tornou-se claro, desde meados de 1995, que não seria possível implantá-las nas universidades federais, dada a resistência dos professores e funcionários, que identificaram a publicização proposta com um processo de privati-

zação. Na verdade, a resistência à mudança nessa área está ligada à concepção burocrática do Estado brasileiro ainda prevalecente em nossas elites segundo a qual certas instituições que prestam serviços fundamentais ao Estado e por ele são pagas, como é o caso das universidades federais, devem ter o monopólio das receitas do Estado naquele setor — no caso, o monopólio dos recursos destinados ao ensino e à pesquisa. Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo.

Quase dois anos depois de iniciada, posso afirmar hoje que as perspectivas em relação à reforma da administração pública são muito favoráveis. Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que “deveria falar menos e fazer mais”, como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o País. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente dos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do País.²⁹

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa Luciano Martins (1995a: 35), “a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que *não há tributação sem representação* é completamente estranho à cultura política brasileira”. Não constitui surpresa, portanto, que a reação inicial às propostas, quando elas estavam ainda sendo formuladas, foi tão negativa.

Entretanto, depois de alguns meses de insistência por parte do governo, começaram a surgir os apoios: dos governadores, dos prefeitos, da imprensa, da opinião pública e da alta administração pública. No final de 1996 havia uma convicção não apenas de que a reforma constitucio-

nal tinha ampla condição de ser aprovada pelo Congresso, como também que era fundamental para o ajuste fiscal dos estados e municípios, além de essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento aos cidadãos. A resistência à reforma localizava-se agora apenas em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita.

Fundamental, no processo de reforma, é o apoio da alta burocracia — um apoio que está sendo obtido. Na Inglaterra, por exemplo, a reforma só se tornou possível quando a alta administração pública britânica decidiu que estava na hora de reformar, e que para isto uma aliança estratégica com o Partido Conservador, que assumira o governo em 1979, era conveniente. Mais amplamente, é fundamental o apoio das elites modernizantes do país, que necessariamente inclui a alta administração pública. Conforme observa Piquet Carneiro (1993: 150): nas duas reformas administrativas federais (1936 e 1967), “esteve presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos — autoritários ou não — afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma”.

Depois de um período natural de desconfiança para as novas idéias, este apoio vem ocorrendo sob as mais diversas formas. Ele parte da convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar em direção à administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos. Uma enquete feita recentemente entre as elites brasileiras apontou um forte apoio à reforma, particularmente entre os empresários e os altos administradores públicos (IBEP, 1997). Assim, apesar das dificuldades que a reforma vêm enfrentando, seja no Congresso, seja na sua efetiva implementação na administração, existem boas razões para pensarmos em perspectivas otimistas. Na verdade, uma reforma gerencial é um processo em andamento atualmente no Brasil.

- ¹ Texto apresentado no Congresso da Associação Internacional de Ciência Política — IPSA, Seul, Agosto, 1997. Publicado *in* Revista da ANPEC.
- ² Conforme observou Fernando Henrique Cardoso (1996: A10), “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.
- ³ Para uma crítica do conceito de governabilidade relacionado com o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las, que tem origem em Huntington (1968), ver Diniz (1995).
- ⁴ Está claro para nós que, conforme observa Frischtak (1994: 163), “o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político”. Não centraremos, entretanto, nossa atenção nessa articulação.
- ⁵ A expressão organização não-governamental (ONG) poderia ser considerada sinônimo de organização pública não-estatal (OPNE). OPNE seria apenas uma forma mais precisa de referir-se às entidades do terceiro setor sem fins lucrativos, na qual (1) não se confunde Estado com governo, e (2) se enfatiza o caráter público, voltado para o interesse de todos, desse tipo de organização voluntária. Na prática, as ONGs pretendem ser e são uma forma “mais moderna” de ação principalmente nas áreas da educação, da saúde, do meio ambiente e da assistência social, não incluindo nem pequenas instituições assistenciais, nem grandes fundações, as quais, todavia, são também OPNEs.
- ⁶ Esta foi uma forma equivocada de entender o que é a administração pública gerencial. A contração da burocracia através das empresas estatais impediu a criação de corpos burocráticos estáveis dotados de uma carreira flexível e mais rápida do que as carreiras tradicionais, mas sempre uma carreira. Conforme observa Santos (1995), “assumi o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada *tecnocracia* que vicejou, em especial, na década de 70. Oriundos do meio acadêmico, do setor privado, das (próprias) empresas estatais, e de órgãos do governo — esta tecnocracia... supriu a administração federal de quadros para a alta administração”. Sobre essa tecnocracia estatal ver os trabalhos clássicos de Martins (1973, 1985) e Nunes (1984).
- ⁷ Nas palavras de Nilson Holanda (1993: 165): “A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca está tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução”.
- ⁸ Constitui exceção a essa generalização a reforma do sistema financeiro nacional realizada entre 1983 e 1988, com o fim da “conta-movimento” do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro, a eliminação de orçamentos paralelos, especialmente do “orçamento monetário” e a implantação de um excelente acompanhamento e controle computadorizado do sistema de despesas: o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). Estas reformas, realizadas por um notável grupo de buro-

- cratas liderados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi e Pedro Parente, estão descritas em Gouvêa (1994).
- ⁹ Mais precisamente em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, foi substituído pelo DASP. Esta reforma foi promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes no primeiro governo Vargas.
- ¹⁰ O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP — Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 é criada a SAF — Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se em MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- ¹¹ Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas idéias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BELTRÃO, 1984: 11).
- ¹² Conforme Bertero (1985: 17), “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista”.
- ¹³ Esta aliança recebeu diversas denominações e conceituações nos anos 70. ‘Fernando Henrique Cardoso referiu-se a ela através do conceito de “anéis burocráticos”; Guillermo O’Donnell interpretou-a através do “regime burocrático autoritário”; eu me referi sempre ao “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Peter Evans consagrou o conceito de “tríplice aliança”.
- ¹⁴ Não obstante o Decreto-Lei 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art.94,V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP (art.121).
- ¹⁵ O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De um modo geral, logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes a exceção do que a regra. Este quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos — o PMDB e o PFL — fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia antes a permanecer nas mãos dos técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes.
- ¹⁶ Estes privilégios, entretanto, não surgiram por acaso: fazem parte da herança patrimonialista herdada pelo Brasil de Portugal. Conforme observa Luiz Nassif (1996): “A análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público”.
- ¹⁷ Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de Regime Jurídico Único. A lei definiu que este regime único seria estatutário. Em alguns municípios a lei definiu para regime único o regime celetista. A Constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a celetistas com mais de cinco anos, não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem os mesmos instalados em cargos públicos, que prestassem “concurso de efetivação”. Neste concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como “título”. O STF tem concedido liminares sustentando a eficácia a leis estaduais que repetiram o modelo da lei federal que transformou celetistas em estatutários “de chofre”. Até o momento ninguém, porém se dispôs a arguir a inconstitucionalidade da lei 8.112, um monumento ao corporativismo.

- ¹⁸Conforme observa Pimenta (1994: 161): “O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988”.
- ¹⁹Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver Schneider (1994) e Gouvêa (1994).
- ²⁰A primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente. Depois de uma agitada intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em juízes de primeira instância imbuídos de espírito burocrático, a política foi declarada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária. Em alguns estados, particularmente no Rio Grande do Sul, programas similares obtiveram sucesso reduzindo entre 2 e 4% o número de funcionários públicos estaduais. O programa federal promoveu redução de 3%.

- ¹ Segundo Pimenta (1994: 154): “A institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica... O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (Regime Jurídico Único — estatutário)”.
- ²² A expressão “agência autônoma” talvez seja mais adequada para um órgão intermediário entre as agências executivas e as organizações sociais: as agências reguladoras, que exercem atividade exclusiva de Estado, mas devem ter conselhos de direção com mandato, dotados de uma autonomia maior do que o das agências executivas. Enquanto estas devem seguir a política definida pelo governo, as agências reguladoras, quando definem preço, não devem seguir uma política governamental que varia com o tempo e as circunstâncias: seu papel permanente é de estabelecer o preço que seria o do mercado, se mercado competitivo houvesse.
- ²³ Conforme observa Bandeira de Mello, (1975: 14) para o jurista ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um específico regime jurídico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contêncões especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida”. Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo direito privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.
- ²⁴ Direito Administrativo é o ramo do Direito que organiza e disciplina o Estado. É o Direito “burocrático” da burocracia. No Brasil, bem como nos países que herdaram as tradições jurídicas romana e napoleônica, é um ramo da Lei muito desenvolvido.
- ²⁵ Essas instituições são impropriamente chamadas de “organizações não-governamentais” ou entidades sem fins lucrativos, na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. É mais correto falar em organizações não-estatais, ou, mais explicitamente, públicas não-estatais.
- ²⁶ “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública, sem fins lucrativos, pode, na verdade, sê-lo. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo, particularmente na área das universidades e hospitais.
- ²⁷ Já que estas instituições eram reguladas pelo Decreto-Lei 200, estabelecido pelo Estado, depois da Constituição de 88 elas ficaram submetidas a todas as restrições administrativas da administração estatal.
- ²⁸ A Câmara da Reforma do Estado é formada pelos ministros da Administração, da Fazenda, do Planejamento, do Trabalho, pelo Estado Maior das Forças Armadas, sob a coordenação do chefe da Casa Civil da Presidência.
- ²⁹ Para ser mais preciso, itens como a revisão da estabilidade do servidor constavam das propostas de emenda constitucional do governo Collor; foram produto, em grande parte, do trabalho de setores esclarecidos da burocracia preocupados em dotar aquele governo de um programa melhor estruturado na sua segunda fase, após ampla reestruturação ministerial.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando L. "Profissionalização". In: Andrade e Jacoud, orgs. (1993).
- ANDRADE, R. e L. JACOUD, orgs. *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Volume 2*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 1993.
- ANDRADE, Régis. "Introdução". In: Andrade e Jacoud, orgs. (1993).
- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. "Reforma do Estado e Administração Pública: diagnósticos e propostas para o novo governo". Mimeo, outubro 1994, versão 2.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975.
- BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- BERTERO, Carlos Osmar. *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Contra a corrente: a experiência no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República". *Revista Brasileira de Ciência Política* 1(1), março 1989. Também em Maria Angela D'Incao, *História e Ideal: Ensaio sobre Caio Prado Jr.*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "Globalização". Conferência pronunciada em Nova Delhi, Índia, janeiro 1966. Publicada em *O Estado de S.Paulo*, 28 de janeiro, 1996.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto. "Reconstrução e Reforma do Estado". In: Velloso e Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- CUNIL GRAU, Nuria. "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Busqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, no.4, julho 1995.
- DINIZ, Eli. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter. *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell, 1994.
- FRISCHTAK, Leila L. "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". Technical Paper no.254. World Bank: Washington, 1994.
- GENRO, TARSO. "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GRAEF, Aldino. "Nova Fase do Capitalismo de Estado". *Cadernos ENAP* 2(4), dezembro 1994: *Reforma do Estado*, 1994.
- GURGEL, Cláudio. "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". *Archétipon*, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes), 1995.
- HOLANDA, Nilson. "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". In: João Paulo Reis Velloso, org. (1993). *Brasil: a superação da crise*. São Paulo: Nobel, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IBEP. *Os formadores de opinião e a reforma do Estado*. Brasília: IBEP - Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, Relatório de Pesquisa, janeiro 1997.
- KETL, D. and J. DILULIO. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, 1994.
- KETL, Donald F. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional, 1987.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

Ministro da
Administração
Federal e
Reforma do
Estado e
professor da
Fundação
Getúlio Vargas,
São Paulo

A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas

Robert R. Kaufman

Em toda a Europa Oriental e América Latina, um dos desafios centrais para a consolidação da reforma da democracia e do mercado foi a criação de burocracias estatais capazes de implementar políticas econômicas, oferecer serviços sociais e manter a ordem pública. Durante parte dos anos 80, a importância desse desafio foi obscurecida por severas crises fiscais, que levaram à redução das atividades convencionalmente atribuídas ao setor público. De maneira discutível, tais reformas pavimentaram o caminho do estabelecimento de um setor público mais capaz, por meio da redução dos desequilíbrios fiscais e estabelecimento de condições macroeconômicas mais sustentáveis. Mas os responsáveis pela reforma da economia na última década deram pouca atenção aos temas relativos à reestruturação administrativa, e pouco fizeram para frear a deterioração dos recursos humanos dentro do setor público.

Em meados da década de 90, a questão da reconstrução das capacidades estatais avançou com certa dificuldade para a arena pública. Nas esferas financeiras internacionais, a atenção crescente a esse tema foi, em parte, motivada pela preocupação em “congelar” as reformas fiscais e de mercado da década anterior, e em parte pela preocupação com a transição para políticas sociais e reguladoras que exigiam capacidades administrativas ainda maiores. Enquanto seria exagerado falar de um “consenso de Washington”, comparável àquele que se estabeleceu em relação às políticas de reforma nos anos 80, a agenda da reforma do Estado, que tem sido atualmente debatida na América Latina e Europa Oriental, foi fortemente influenciada por, no mínimo, quatro grandes temas desenvolvidos pelo Banco Mundial e outras instituições de financiamento internacional:

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

Professor of
political
science,
Rutgers
University,
New
Brunswick,
New Jersey —
USA.

Traduzido por
Christina
Ervilha e
Vanessa Silveira

1. A centralização e o isolamento político do controle sobre a política macroeconômica, particularmente das despesas e decisões monetárias. Nesse contexto, tem sido especialmente enfatizada a delegação de autoridade sobre a política monetária para bancos centrais que não estejam diretamente sujeitos à autoridade constante do Executivo eleito ou do Legislativo.

2. A descentralização e/ou privatização da burocracia encarregada da prestação de serviços sociais — pressupondo que as autoridades locais fossem mais sensíveis às demandas de seus eleitores, e que a competição entre os fornecedores aumentasse a eficiência dos serviços.

3. A delegação de funções reguladoras a agências independentes, encarregadas de supervisionar os prestadores de serviços e de lidar com externalidades associadas à privatização, liberalização do mercado e outras reformas especificamente voltadas para o mercado.

4. A criação de quadros mais capacitados de servidores públicos. Eles seriam recrutados de acordo com critérios meritocráticos, teriam autoridade considerável sobre os procedimentos operacionais, e seriam avaliados em termos de padrões de desempenho.

Em que condições pode-se esperar que tais reformas institucionais sejam implementadas, e até que ponto elas tendem a alcançar os resultados desejados? Começamos pelo pressuposto de que a reforma do Estado não é simplesmente uma questão de congregar a “vontade política” necessária para a implementação de fórmulas institucionais “corretas”. Mais que as reformas na política econômica, os esforços para modificar a estrutura institucional onde se elabora e implementa a política serão afetados pelo conflito e negociação entre grupos de interesses domésticos e internacionais, políticos e burocratas, muitos com altos interesses no *status quo* institucional. Assim, apesar do enorme clamor público, identificado em muitos países, por mais honestidade, transparência e equidade dentro do setor público, nações de ambas regiões são caracterizadas pela persistência daquilo que Guillermo O’Donnell chamou *brown areas*, nas quais as agências estatais têm pouca autonomia em relação a interesses específicos, e oferecem poucos dos serviços básicos esperados de organizações estatais.¹

A compreensão dos desdobramentos da organização estatal e também das políticas de reforma requer a identificação de atores de relevância no processo político, a especificação de suas preferências e de seus recursos políticos, e uma análise da maneira pela qual suas decisões são dificultadas pelas estruturas sociais e políticas vigentes. Neste documento, investigo como três diferentes perspectivas teóricas lidaram com estas questões: o institucionalismo da economia política (IEP), o institucionalismo da escolha racional (IER) e o institucionalismo da sociologia ou sociologia institucional (IS). Estas perspectivas podem ser complementares ou excludentes, mas cada uma oferece explicações diferentes sobre atores, preferências e dificuldades.

Abordagens de IEP explicam os resultados políticos e a mudança institucional, analisando as relações entre grupos de interesse econômico e suas inserções nos mercados de comércio global e de capital. Um ponto-chave que emerge dessa abordagem é a extensão na qual os líderes políticos nacionais têm suas escolhas, sobre a reforma do Estado, limitadas pela globalização desses mercados, e pelo fortalecimento dos grupos econômicos de apoio atentos ao mercado internacional.

As perspectivas do IER tendem a enfatizar o “lado da oferta” da reforma estatal. Uma premissa central dessa abordagem é que a (re)organização burocrática reflete as preferências de competidores políticos, cujos objetivos básicos são conseguir ou manter seu posto. As reações às demandas pela reforma estatal dependeriam de como tais atores calculassem que a reforma afetaria sua capacidade de competir com políticos rivais. Isso, por sua vez, dependeria de como os sistemas eleitorais e constitucionais estruturassem as regras da competição e a importância relativa de eleitorados diferentes.

Finalmente, o IS analisa a matriz maior de instituições e normas sociais nas quais o comportamento econômico e burocrático está inserido. Ao contrário do IER ou da abordagem IEP, as teorias sociológicas tomam como problema a identidade dos atores e a maneira pela qual suas preferências são formadas. Elas também abrem caminho para uma maior investigação dos atores que não estão inteiramente situados em instituições de mercado ou do Estado.

Se adotarmos uma visão de longo prazo, cada uma dessas abordagens deverá situar-se dentro de análises mais “fundamentais”, que considerem os Estados como produtos de guerras, lutas de classes e revoluções. Na Europa Ocidental, os incentivos à construção de forças armadas permanentes e burocracias civis eficazes brotaram, em grande parte, de contínuas disputas militares e lutas de classes domésticas, ao passo que a capacidade de responder a tais desafios dependia dos recursos materiais e humanos dos quais dispunham os governantes e seus eleitores mais poderosos.²

Esses acontecimentos, por sua vez, dificultaram as oportunidades de emergência de Estados fortes em outras partes do Globo. Desde o século XVI, a limitação da população e de capital tornou as sociedades da Europa Oriental vulneráveis à ação predatória de seus vizinhos. Da mesma forma, a fraqueza pós-colonial dos Estados latino-americanos está, sem dúvida, relacionada à sua dependência dos padrões todo-poderosos durante os séculos XIX e XX.

Enquanto a relevância desse amplo contexto histórico deva ser devidamente observada, é difícil demonstrar sistematicamente a conexão entre as raízes “profundamente estruturais” da formação do estado e os temas mais urgentes da reforma estatal, tal qual encontra-se hoje na

agenda das sociedades ex-comunistas e em desenvolvimento. Afinal, já faz bastante tempo que as disputas internacionais políticas e econômicas começaram a remodelar tais sociedades, nos séculos XVI e XVII, e uma tentativa de traçar os elos causais que nos trouxeram ao presente iria levar-nos muito além do escopo do presente estudo.

As abordagens aqui consideradas têm a vantagem de focar processos políticos mais próximos dos resultados que queremos analisar. Assim eles serão, no mínimo, suplementos necessários a explicações macrohistóricas. Pesquisas bastante completas das grandes obras literárias que compõem cada uma dessas abordagens foram realizadas por outros.³ Meu objetivo neste estudo é explicar algumas das hipóteses sobre reforma do Estado contidas em cada perspectiva, observando as vantagens e limitações de cada abordagem, e finalmente fornecer uma avaliação preliminar de sua relevância para a pesquisa empírica na América Latina e Europa Oriental.

1. Abordagens do institucionalismo da economia política (IEP)

Durante os anos 80 e 90, os primeiros impulsos pelas reformas da política e do Estado vieram de atores da comunidade financeira e política internacional e seus aliados nas economias políticas domésticas. Por essa razão, as abordagens de economia política fornecem um ponto de entrada promissor para que se analise como devem transformar-se os estados contemporâneos. Nem todos os estudantes de economia política concordam, obviamente, com a predominância de “fatores internacionais”; de fato, esse é um tema de debate considerável. Mas muitos observam de forma sistemática os atores que desempenham papéis no comércio internacional e nos mercados de capital, como também os grupos domésticos de interesse econômico que se dispõem a ganhar ou perder ao participarem desses mercados.

Como sugerido na introdução, as análises contemporâneas têm-se prendido às implicações da integração dramática desses mercados durante as décadas passadas. Num ensaio recente, Ronald Rogowski e Jeffrey Frieden analisam as conseqüências do mercado internacional em expansão.⁴ À medida que caem os custos de transação, afirmam eles, os governos nacionais enfrentam dois tipos de pressão por reformas comerciais: um, dos grupos que obtêm benefícios distributivos das reformas, e um segundo, dos ganhos políticos derivados dos efeitos agregados da reforma comercial na renda nacional. A facilidade do comércio aumenta o potencial de retorno aos grupos voltados para o mercado internacional, encorajando assim a mobilização de apoio à liberalização. Ao mesmo

tempo, as perspectivas de ganhos comerciais agregados crescentes aumentam as chances de que empresários políticos dêem início a mudanças nas políticas que atrairão o apoio de amplos setores da população.

O fato de que a globalização dos mercados de capital tenha tido implicações distributivas e agregadas similares é discutível. O crescimento do volume e a volatilidade dos fluxos financeiros internacionais forneceu aos bancos, administradores de carteiras e credores multinacionais um poderoso impulso sobre as políticas de taxas de juros e câmbio. Dada a rapidez com que as transferências de capital ocorrem, políticas macroeconômicas sem credibilidade podem ter conseqüências sobre a taxa de câmbio e a inflação doméstica que serão percebidas em toda a economia. A crescente importância dos fluxos financeiros externos na sustentação da balança de pagamentos representou, assim, um forte incentivo para que os políticos mantivessem políticas macroeconômicas estáveis.

As mudanças nas instituições macroeconômicas de tomada de decisão também poderão ser afetadas por tais incentivos. Obviamente, pode ser mais fácil alterar práticas e metas (políticas) governamentais que mudar as regras do processo de elaboração das políticas. Ainda assim, é bastante possível que os responsáveis pelas reformas busquem mudanças institucionais que visem o aumento da eficácia e da credibilidade de suas reformas na política macroeconômica. Por essa razão, os argumentos esboçados acima sugerem várias hipóteses relevantes para as políticas de reforma do Estado, tanto na América Latina quanto na Europa Oriental.

A primeira delas é que o aumento do comércio e da competição por capital encorajaria a convergência das estruturas do Estado em direção a modelos institucionais que ampliem a competitividade e sejam considerados aceitáveis em sociedades capitalistas avançadas. Essa é, por exemplo, a tese central do recente trabalho de Sylvia Maxfield sobre as fontes de influência do Banco Central.⁵ Ela afirma que a tendência mundial em favor da independência do Banco Central reflete, em parte, o impacto fortalecido dos fluxos de capital internacional nas finanças públicas e na estabilidade política. Seguindo a mesma lógica, é possível afirmar, a exemplo de Frieden e Rogowski, que empresários políticos, tentando capitalizar seu ganhos agregados resultantes da liberalização do comércio, também queiram reduzir o acesso institucional aos juros distributivos, buscando isenções especiais. Isso exigiria a criação de estruturas decisórias de nível macroeconômico mais centralizadas, e o crescimento das bases eleitorais territoriais das autoridades eleitas.⁶

Ao passo que encoraja a centralização do controle dos instrumentos básicos de política macroeconômica, a globalização também deve aumentar o papel desempenhado pelos governos locais e regionais na prestação de serviços sociais e outros bens públicos. A hipótese básica é

que as transações internacionais das autoridades locais, assim como de firmas com sedes regionais e outros atores, deverão tornar-se menos dependentes da mediação dos governos centrais. Instituições financeiras internacionais, tais como o Banco Mundial, têm reforçado tais tendências, enfatizando a eficiência potencial e os ganhos equitativos que podem derivar da descentralização da autoridade governamental.

Uma terceira hipótese sugerida por abordagens do IEP é a de que, de um país para outro, as variações de *timing* e extensão da reforma do Estado acompanharão a natureza das relações entre as economias doméstica e internacional. As tendências nacionais em favor da “agenda neoliberal” da reforma do Estado seriam mais fortes em países com setores bancário e exportador relativamente poderosos; aqueles mais fortemente ligados aos mercados dos EUA ou Europa; e/ou mais dependentes dos fluxos de capital internacional para financiar suas balanças de pagamentos. Os impulsos seriam mais fracos em países com mercados domésticos maiores e/ou com perspectivas mais limitadas de integração em blocos comerciais globais.

Finalmente, abordagens da economia política deixam implícita a importância relativa das pressões “do lado da demanda” no processo de reforma do Estado. Atores e instituições políticas podem desempenhar um papel importante na resolução de problemas de ação coletiva: de fato, a iniciativa da reforma das políticas macroeconômicas e das correspondentes mudanças institucionais partiu principalmente dos chefes de governo e de seus altos assessores financeiros, cujas grandes bases eleitorais têm o maior interesse no desempenho econômico agregado. Mas os atores políticos são vistos principalmente como intermediadores (*brokers*) ou empresários, cujo poder depende, em princípio, de sua capacidade de recorrer aos interesses econômicos de base para buscar apoio à reforma política e às mudanças nas instituições do Estado.

Que utilidade terão essas hipóteses para a compreensão das políticas da reforma do Estado na Europa Oriental e América Latina? Uma rápida investigação dos dados disponíveis sobre a reforma do Banco Central aponta para uma gama de padrões empíricos consistentes com esses argumentos. Primeiro, como sugerido, a tendência contemporânea em favor da independência formal do Banco Central apóia, de certa forma, a hipótese da convergência. Entre 1989 e 1993 — um período de rápida aceleração no investimento em “mercados emergentes” — Maxfield observa 23 instâncias de autoridade do Banco Central *de jure*, quase o dobro do número total registrado durante os 30 anos precedentes. Dentre as 23 reformas, onze ocorreram na América Latina (Argentina, Chile, Colômbia, México e Venezuela) e Europa Oriental (Bulgária, Eslováquia, Hungria, Polônia, Romênia e República Tcheca).⁷

As hipóteses do lado da demanda esboçadas acima também receberam, no mínimo, um apoio indireto das reformas que foram instituídas em tamanha variedade de sistemas políticos. Entre os países que realizaram reformas, incluíam-se tanto regimes parlamentaristas quanto presidencialistas, constituições centrais e federais, sistemas de partidos políticos fragmentados e aqueles relativamente consolidados. Como já se previa, essas mudanças tendiam a demorar-se na Rússia e no Brasil. Ambos são nações de tamanho continental, com mercados domésticos enormes e atores importantes, que preferem continuar a garantir sua porção da renda nacional por meio do controle administrativo, apesar dos custos substanciais que podem ocorrer durante períodos de instabilidade macroeconômica.

Uma evidência mais direta da hipótese do lado da demanda, finalmente, encontra-se em estudos estatísticos que comparam diversos países, mostrando que a independência do Banco Central está ligada mais diretamente à força dos sistemas bancário e financeiro dentro das economias nacionais, e menos às variações dos sistemas partidários e à estabilidade do regime.⁸

Por outro lado, ao passo que essa evidência comprova a utilidade potencial das abordagens como ponto de partida para a análise da reforma do Estado, há razões para duvidar que as versões das hipóteses anteriores possam ser generalizadas para além da reforma dos bancos centrais, ministérios da Fazenda, ou outras instituições macroeconômicas que tinham o privilégio de ocupar-se com a estabilização e a reforma comercial que dominavam a agenda política, dos anos 80 até o início da década de 90.

Em primeiro lugar, as dificuldades administrativas para a criação ou fortalecimento de agências macroeconômicas de elite são geralmente menos severas que as enfrentadas para reformar os enormes segmentos prestadores de serviço do aparato estatal. Iniciativas simpáticas à reforma dos estatutos de um banco central podem basear-se em modelos internacionais relativamente bem definidos. As exigências orçamentárias e de pessoal dos bancos centrais e ministérios econômicos também podem ser mais limitadas que as das grandes agências “de linha”. Além disso, a reforma das agências macroeconômicas de elite pode ser realizada sem diminuir significativamente as oportunidades de apadrinhamento político em outras partes do aparato estatal. Este foi o modelo adotado, por exemplo, pela Bolívia depois de 1985, ou pelo México nos anos 80 e 90.

Finalmente, os mercados financeiros têm interesses mais limitados nas áreas fora do domínio da gestão macroeconômica; suas preocupações básicas referem-se às instituições que lidam com taxas de câmbio, balança de pagamentos e políticas monetárias. Observa-se que isso não impede o Banco Mundial e outros segmentos da comunidade

política internacional de abrir debates sobre outros aspectos da reforma estatal, incluindo a descentralização dos serviços sociais, reforma do papel regulador, assistência social, etc. No entanto, além de ser essa uma agenda de reforma consideravelmente ampla, existe ainda muita incerteza sobre como determinadas decisões institucionais podem afetar a implementação da política.

Tal incerteza dá aos políticos muito espaço para responder aos interesses de clientelas domésticas particulares. De fato, na América Latina, tanto a extensão quanto o ritmo das reformas descentralizadoras foram altamente desiguais e influenciados pelos políticos domésticos. Em alguns países — o Chile é o exemplo mais claro — as metas de eficiência enfatizadas pelas instituições financeiras internacionais ocupavam um papel importante no caminho da descentralização.⁹ Já em outros países, como Brasil, Colômbia, Bolívia e Venezuela, o fortalecimento dos governos locais foi motivado por uma série de outros fatores: reações democráticas contra governos militares centralizadores; esforços presidenciais para reduzir o poder das elites corporativistas nacionais; preocupação em integrar grupos de base no sistema político. Ministérios da Fazenda e outras autoridades econômicas foram muitas vezes excluídos do grupo dirigente que conduziu as reformas, e foram frequentemente contrários a muitas das provisões relativas à eficiência.¹⁰

Finalmente, no campo das instituições macroeconômicas, é importante não exagerar na arrancada das forças internacionais em defesa de uma maior centralização institucional. Mesmo considerando sua autoridade formal, é impossível que os bancos centrais e ministérios econômicos funcionem de forma eficiente se não puderem forçar as agências públicas a cumprirem seu papel de *accountability* com respeito ao fluxo de despesas e receitas da burocracia estatal. Como as experiências russo-soviéticas demonstraram de modo bastante vívido conduzir os vazamentos ilegais — regionais e locais —, para tais fluxos de capital, pode ser o principal desafio das autoridades centrais.¹¹ De modo mais amplo, a captação de receitas envolve sistemas bastante complexos de acompanhamento e cumprimento aparentemente voluntários, mas que podem enfraquecer a capacidade administrativa e política até mesmo da burocracia estatal mais avançada.¹²

Com relação especificamente ao tema dos bancos centrais, é crucial distinguir-se as reformas que aumentam a independência estatutária das instituições monetárias da real capacidade das autoridades monetárias de tomarem decisões independentes. Dados quantitativos analisados por Cuckierman, Webb e Neyapti indicam que a independência *de jure* do Banco Central não está diretamente relacionada ao mandato das autoridades monetárias, e é um indicador pobre da estabilidade monetária em países em desenvolvimento.¹³

Tais crenças generalizadas sobre a estrutura e o papel dessas instituições vão exigir um novo exame, dentro do contexto da crise do peso mexicano de 1994/1995; naquele caso, visivelmente, o Banco Central independente não foi suficiente para prevenir uma explosão. Essa experiência não desacredita a proposta de que uma certa forma de centralização e isolamento seja importante para superar os problemas de coordenação associados à estabilização e liberalização do comércio, mas encoraja a reabertura da discussão sobre a forma de alcançá-la, e até que ponto ela pode ser coordenada com outros aspectos da reforma estatal.¹⁴

2. O institucionalismo na perspectiva da escolha racional (IER)

A abordagem IER considera os políticos como, basicamente, “provedores” de políticas públicas e dos meios administrativos para implementá-las. Outros atores, certamente, estão incluídos no domínio dessa abordagem, incluindo os atores econômicos discutidos na seção anterior; é certo que muitos dos conceitos-chave do IER advêm da análise do agente-principal e dos problemas dos custos de transação nas hierarquias econômicas. No entanto, cientistas políticos que trabalham nessa abordagem concentraram-se geralmente nas escolhas políticas estratégicas dos líderes partidários, legisladores e chefes de governo eleitos. Como sugerido na introdução, a premissa básica é de que o comportamento desses atores, incluindo suas reações à demanda de suas bases eleitorais pela reforma, dependerá de como as regras do jogo político estruturam a competição que eles irão enfrentar com outros políticos.

Nas décadas anteriores, a abordagem IER foi aplicada empiricamente, principalmente nas estruturas eleitorais e representativas dos Estados Unidos, em particular o Congresso americano.¹⁵ No entanto, com a disseminação das políticas eleitorais na América Latina e Europa Oriental, é possível que muitos dos instrumentos conceituais e proposições desenvolvidos no contexto institucional americano sejam adaptáveis para uma análise dos países dessas regiões. Como irei sugerir abaixo, é possível questionar a utilidade de imputar-se objetivos de mera busca de poder aos políticos de carreira eleitoral — uma conclusão usual da abordagem IER. No entanto, pode-se muito bem esperar que os políticos que aspirem a um mandato eleitoral atribuam importância crescente aos assuntos relacionados ao recrutamento, orçamento e mandato de agências governamentais.

Barbara Geddes afirmou que ao confrontarem-se com a reforma estatal, os políticos precisam contrabalançar a importância de maximizar suas chances pessoais de sobrevivência política com as metas coletivas

que eles devem perseguir, ao agir como membros de um partido ou de uma “classe política”.¹⁶ Devido ao seu alto interesse na sobrevivência do sistema eleitoral, presume-se que a “classe política” como um todo deseje apoiar a construção de burocracias públicas que ofereçam vários bens coletivos. Como membros de partidos, os políticos também podem querer encorajar a indicação de agentes burocráticos, com base na linha meritocrática, para implementar programas em prol de grandes blocos de eleitores. Por outro lado, a sobrevivência política dos indivíduos políticos deverá depender de suas bases eleitorais, construídas com a ajuda de apadrinhamento e do controle discricionário da distribuição dos recursos públicos. Este é um forte incentivo para que eles se oponham à “racionalização” burocrática. Os papéis institucionais e a distribuição de recursos políticos afetarão o tipo de escolhas que os atores farão com relação a esses objetivos. Pode-se esperar que chefes de Estado e líderes de grandes partidos políticos queiram contornar as ações coletivas contrárias à reforma, visto que elas deverão buscar o apoio de suas bases eleitorais em todo o país. Como Geddes sugere, no entanto, a tendência de perseguir tais metas será afetada pelos horizontes de tempo dos atores e pelo controle que estes tenham sobre suas próprias coalizões políticas. Líderes políticos ameaçados por golpes militares têm menos probabilidade de abrir mão do recurso do apadrinhamento político do que aqueles que podem colher as recompensas de um programa eficaz de desenvolvimento a longo prazo. As iniciativas de reforma também são menos prováveis em sistemas onde a fragmentação partidária ou a indisciplina aumentem a vulnerabilidade do Executivo às demandas de parceiros de sua coalizão ou de rivais em seus próprios partidos.¹⁷

As escolhas dos legisladores também refletirão a forma como os sistemas partidários e as estruturas legais afetam suas chances de reeleição. Em um estudo recente, Stephan Haggard resumiu uma série de fatores que podem levá-los a aceitar a reforma burocrática.¹⁸

a) A relativa importância dos apelos programáticos na estruturação do apoio eleitoral: a importância do apadrinhamento político tende a declinar em sistemas onde eleitores avaliam os candidatos de acordo com sua associação a um programa ou partido particular. Os políticos, por sua vez, são, cada vez mais, incentivados a cooperar com o estabelecimento de agências que tenham a capacidade de implementar seus programas preferidos.

b) Até que ponto os candidatos dependem dos líderes dos partidos nacionais para sua nomeação e posição na cédula de votação. A competição intrapartidária é estimulada pelos sistemas de lista aberta, como no Brasil, em que se realizam prévias eleitorais e onde os eleitores podem votar em candidatos individuais ou em blocos adversários dentro do

mesmo partido. Quanto maior a competição intrapartidária, mais os políticos são incentivados a resistir às reformas burocráticas que ameacem sua capacidade de distribuir benefícios ao seu eleitorado.

c) A probabilidade de que adversários políticos assumam o controle dos empregos públicos e recursos burocráticos. De acordo com Geddes, em situações onde haja grande disparidade entre os partidos, os políticos podem concluir que a perda do próprio poder de apadrinhamento pode ser compensada por reformas que neguem este poder a seus adversários.¹⁹

O desenho constitucional, finalmente, pode ajudar a estruturar a forma como membros do Executivo e Legislativo vão interagir a respeito da reforma. A disciplina partidária tende a ser mais forte em sistemas parlamentaristas, porque a capacidade de dissolver o Legislativo representa para o Executivo e partidos políticos uma grande fonte de poder sobre a base parlamentar (*rank and file legislative*). Em sistemas presidencialistas, os mandatos legislativos independentes enfraquecem a tendência dos legisladores de apoiar os líderes do Executivo, caso suas iniciativas sejam conflitantes com os interesses distributivos de seus eleitorados.

Terry Moe afirma que os sistemas presidencialistas também afetam a confiança dos legisladores nas restrições legislativas formais de controle do comportamento burocrático. Visto que o sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*) torna as leis difíceis de serem revertidas, os políticos buscam proteger seus interesses, envolvendo agências burocráticas em “restrições detalhadas, formalmente intrínsecas à legislação”.²⁰ Nos sistemas parlamentaristas, a fusão dos poderes legislativo e executivo indiscutivelmente facilita às novas majorias políticas a mudança na legislação vigente. Conseqüentemente, o incentivo à imposição de restrições formais é relativamente fraco, e tanto políticos e burocratas quanto partidos políticos tendem a confiar na reputação e na consulta para comprometer-se com os interesses de suas bases eleitorais. Da mesma maneira, sugere Moe, os sistemas parlamentaristas tendem a ter agências burocráticas melhor preparadas para desempenhar as tarefas que se esperam delas.²¹

Os esforços para examinar essas hipóteses continuam empiricamente tímidos, mas oferecem-nos pontos importantes para o exame de várias fraquezas características das burocracias do serviço público. A ânsia por influência política, por exemplo, ajuda a explicar por que políticos têm geralmente respondido às crises fiscais com cortes generalizados nos salários dos servidores públicos, ao invés de dar prioridade a programas e reduzir a contratação de servidores. No Brasil — um verdadeiro exemplo de partidos fracos e instáveis — o emprego público teve um crescimento real de 65% durante os anos 80, com uma gran-

de concentração de contratações feitas por apadrinhamento político no nível municipal.²² Essas informações impressionantes sugerem a existência de um padrão similar em alguns países da Europa Oriental, apesar da falta de dados comparativos. Contratações por apadrinhamento político aumentaram visivelmente na Polônia, por exemplo, logo após a vitória do Partido Camponês em 1993.

As perspectivas do IER também podem contribuir para o entendimento dos dilemas relativos à descentralização administrativa. Chefes de governo e ministros de Estado relutam em entregar o controle discricionário sobre fluxos de recursos e contratações, apesar da sobrecarga administrativa dos altos dirigentes, dos problemas de coordenação interagencial e da manipulação de informação por parte dos oficiais subordinados. Sob determinadas circunstâncias, no entanto, eles poderão tentar enfraquecer seus rivais detentores de poder no nível nacional, por meio da delegação de autoridade a unidades locais de governo.²³ Este processo pode trazer avanços de eficiência e equidade, como também uma maior participação democrática; mas também pode resultar em excessiva autoridade local, sobreposição de jurisdições administrativas e sérios problemas de coordenação fiscal.

Um passo importante na avaliação do poder esclarecedor das perspectivas do IER é verificar se as diferenças dos padrões de organização burocrática entre os vários países, de fato, correspondem às formas de variação dos sistemas representativos e partidários discutidas acima. Tais comparações, infelizmente, são difíceis de ser feitas. Um problema é a escassez de dados sobre a organização do serviço público em cada país. Mais importante ainda, a presença generalizada de sistemas partidários instáveis e clientelistas em ambas as regiões dificulta a observação do comportamento de variáveis independentes. Será útil observar, no entanto, que o serviço público chileno — um dos mais profissionalizados e honestos da América Latina — instalou-se num contexto de disputa democrática entre partidos ideologicamente diferenciados, ao passo que o sistema partidário descentralizado e instável do Brasil apresenta-se como paradigma de impedimento à reforma burocrática. A maioria dos países ex-comunistas ainda estão envolvidos com as burocracias estatais criadas durante os regimes anteriores. Com o passar do tempo, entretanto, as peculiaridades nacionais na evolução dos partidos programáticos podem aprofundar os contrastes entre as burocracias estatais da Europa Central e Oriental.²⁴

As comparações entre países da Europa Oriental e América Latina oferecem também importantes oportunidades de estudo dos efeitos dos regimes parlamentaristas e presidencialistas na organização burocrática. O labirinto de regulamentos formais que cerca as burocracias na

América Latina parece moldar-se relativamente bem ao que se espera de regimes presidencialistas. No entanto, devido à ausência de arranjos constitucionais alternativos, é difícil acompanhar as relações causais por meio de comparações intra-regionais. O vasto conjunto de sistemas parlamentaristas e semi-presidencialistas da Europa Oriental oferece um escopo ainda mais amplo de variações e abre a possibilidade de frutíferas análises entre regiões.

A abordagem do IER, com sua forte ênfase nos microfundamentos do comportamento político, promete ser um instrumento poderoso para analisar como as instituições eleitorais e representativas negociam as demandas pela reforma estatal. Entre outras coisas, ela ajuda a explicar porque — apesar da globalização dos mercados de comércio e de capital — muitos governos não reformaram suas instituições estatais para promover uma maior competitividade internacional. A esse respeito, ela é complementar de algumas das interpretações oferecidas pela abordagem de economia política.

Mas essa abordagem também tem sérias limitações. Em primeiro lugar, o IER tende a ser mais útil em situações estáveis (*repeated-play*), nas quais as regras do jogo são claras e onde há um conhecimento relativamente bom das preferências dos outros atores. A utilidade de tais princípios é muito mais questionável, por outro lado, para os governos constitucionais relativamente novos e pouco institucionalizados da Europa Oriental e América Latina.

Dentro do Congresso americano, o primeiro “lar” empírico do IER, é bastante lógico afirmar que as decisões sobre a estrutura e função da burocracia reflitam os cálculos dos políticos que visem eleger-se. As condições são obviamente diferentes em muitos dos países em questão nesse momento. O debate disseminado sobre temas constitucionais básicos ainda existe na Polônia, Rússia e México. No Brasil e na Argentina, como também em outros países, existe uma incerteza considerável sobre assuntos como federalismo e reeleição presidencial. Colômbia, Venezuela e Peru experimentaram recentemente reformas constitucionais amplas, e as leis eleitorais estão sujeitas a contestação em quase toda a parte.

Mesmo nesses países, as leis vigentes estão longe de ser consideradas irrelevantes para as escolhas dos mais importantes atores políticos — como demonstraram claramente escritores como Geddes e Ames, no caso do Brasil. Se comparados aos membros do Congresso americano, no entanto, os atores de muitos locais na América Latina e Europa Oriental devem decidir com base em informações limitadas e em curtos horizontes de tempo. Em situações como estas, curiosamente, outro tipo de abordagem da escolha racional — a teoria dos jogos — pode ser mais útil que a versão institucionalista na previsão dos resultados. Mas, em situações

de política, comparativamente, pouco institucionalizada, muitos dos atores tendem a buscar metas distintas daquelas do poder político — enriquecimento pessoal ou divulgação de uma posição ideológica, por exemplo.²⁵ E aqui há uma grande chance de que suas decisões relativas à reforma burocrática sejam produto de um cálculo incorreto.

Outra aparente limitação das perspectivas do IER é o fato de elas serem, em alguns aspectos, melhor preparadas para identificar impedimentos da reforma burocrática do que para explicar por que as mudanças ocorrem. Os políticos podem, por garantia, buscar mudanças institucionais, caso seja de seu interesse fazê-lo; um eleitorado com fortes preferências pela mudança pode incentivar empresários políticos a incorrerem nos custos de superar as barreiras da ação coletiva. Porém, uma das premissas básicas da perspectiva da escolha racional é que as organizações burocráticas existentes refletem as preferências de políticos poderosos que se beneficiam do controle sobre contratações e financiamentos.²⁶ Assim, o impulso inicial da reforma tende a vir das demandas que emanam da sociedade ou do sistema internacional, ao invés de virem de dentro do próprio Estado.

Normalmente, analistas que utilizam a perspectiva IER reconhecem que choques externos e demandas sociais são “pontos de partida” para análises da reforma política; eles julgam que as preferências políticas e dificuldades institucionais irão mediar as respostas a tais demandas.²⁷ Tratar dessas demandas como “dadas”, no entanto, significa que os principais impulsos pela reforma mantêm-se exógenos à estrutura teórica. Isto levanta questões cruciais sobre as condições nas quais grupos sociais mobilizam-se para exigir transformações institucionais, sua força *vis-à-vis* os interesses contrários e sua capacidade de afetar o resultado geral do processo de reforma.

Além disso, até que ponto os políticos intermedeiam tais resultados é um fato que não foi, de qualquer forma, inteiramente demonstrado de modo empírico — um ponto que alguns teóricos adeptos da escolha racional reconheceriam prontamente. Na América Latina, observou Scott Mainwaring, as demandas pela reforma burocrática vieram de vários movimentos sociais e ONGs. As pressões pela descentralização política têm sido especialmente importantes, e têm contribuído para provocar profundas mudanças legais e constitucionais em uma grande variedade de países, incluindo Colômbia, Brasil, Venezuela, Bolívia, México e Argentina.²⁸

Além do mais, políticos e legislativos não são os únicos canais pelos quais as demandas pela reforma podem ser implementadas. Nos Estados Unidos, os tribunais têm exercido um papel vital no reordenamento de instituições governamentais, confiando em interesses institucionais e padrões profissionais tipicamente diferentes daqueles dos

políticos. Na América Latina e Europa Oriental, o Poder Judiciário é muito mais fraco, mas poderia, em algum momento, tornar-se uma arena importante para contestar o escopo e a autoridade das agências do Executivo. No Brasil, onde os juízes têm sido selecionados por meio de rigorosos concursos e mantêm, em geral, altos padrões profissionais, movimentos populares e reformadores sociais já começaram a apelar às Cortes, pressionando pela implementação de políticas de bem-estar social e das correspondentes mudanças na prática administrativa.²⁹

Finalmente, a capacidade dos políticos e de outros grupos de influenciar a reforma burocrática também é dificultada por legados históricos. As burocracias estatais da América Latina e Europa Oriental não foram criadas de novo por políticos da atualidade; elas foram moldadas fundamentalmente pelos regimes anteriores. Políticos em países ex-socialistas devem lidar com constelações de interesses organizadas inicialmente em torno da nomenclatura e do comando econômicos. David Stark e Laszlo Bruszt mostraram, por exemplo, de que modo as decisões sobre privatização foram dificultadas pelos tipos de redes empresariais que surgiram durante o período comunista.³⁰

Na América Latina, os políticos contemporâneos têm de enfrentar os legados burocráticos das negociações políticas do passado, realizadas tanto por regimes autoritários quanto democráticos. Os centros de poder apoiados por pensionistas, sindicatos de servidores públicos ou grupos industriais mostraram-se muito difíceis de mudar na maioria dos países. A reforma estatal na Argentina, Brasil ou Chile não pode ser analisada sem que sejam cuidadosamente considerados os legados de Perón, Vargas ou Pinochet.

3. Sociologia institucional

A sociologia institucional engloba uma vasta gama de modos de análise específicos, e por vezes opostos. Três grandes pontos, entretanto, tendem a diferenciar essa abordagem das perspectivas discutidas acima. O primeiro é o fato que as instituições sociais moldam as cognições e valores dos indivíduos que nelas trabalham. Para ambas perspectivas, a da economia política e a da escolha racional, as instituições são sistemas de regras que controlam o modo como os atores buscam atingir metas exógenas — renda, poder político, etc. Na sociologia institucional, o comportamento humano está “inserido” na matriz de organizações e relações informais que fornecem os filtros fundamentais, através dos quais a realidade é interpretada e as identidades básicas e preferências são criadas.

Os cálculos de meios e fins são o embasamento microteórico das duas primeiras perspectivas; na sociologia institucional, ao contrário, o cálculo da racionalidade baseia-se em hábito, imitação, aversão ao risco subjetivamente definido, etc. Hall e Thorp resumiram de forma muito útil uma implicação-chave para o entendimento da reforma estatal: “O panorama de instituições existentes atuais,” escrevem eles, “fornece um conjunto delimitado de modelos, nos quais aqueles que buscam instituições novas ou melhores vão inspirar-se”.³¹

Uma segunda característica — aceita, porém, em menor escala que a primeira — é o peso atribuído à sociedade doméstica e a estruturas historicamente determinadas e institucionalmente distintas, que persistiram apesar das mudanças do sistema internacional. Organizações sociais podem buscar legitimidade e *status* através da adoção das práticas e características organizacionais de seus adversários globais mais influentes. Essa possibilidade é fortemente sugerida pela hipótese inspiradora de “isomorfismo” de DiMaggio e Powell, por exemplo, e pode ajudar a explicar as tendências contemporâneas internacionais pela independência do Banco Central.³² Como enfatizam DiMaggio e Powell, no entanto, as mudanças organizacionais que visam aumentar poder ou *status* devem ser consideradas insuficientes dentro da perspectiva de aumento da competitividade internacional.

Mais importante ainda, muitos dos que trabalham na linha da sociologia institucional são céticos em relação às teorias de convergência internacional, e enfatizam o caráter dependente das transformações sociais e políticas ocorridas nas sociedades nacionais individuais e em regiões subnacionais. O tema surge de forma recorrente, por exemplo, no trabalho de Stark e Bruszt sobre as mudanças na Europa Oriental. Apesar do colapso do controle das economias, afirmam os dois, os recursos políticos que nasceram no contexto da antiga estrutura apóiam a formação de blocos para a construção da nova ordem. É importante, assim, observar como novos elementos combinam-se com suas “adaptações, arranjos, permutas e reconfigurações das formas institucionais já existentes”.³³

Finalmente, escritores da tradição sociológica institucional costumam desafiar a utilidade das distinções dicotômicas entre “Estado” e “mercado”, que caracterizam as perspectivas do IEP e IER. Sociólogos institucionais inclinam-se a fixar sua atenção aos espaços associativos existentes entre a autoridade do Estado e as relações de troca do mercado. Redes informais, associações formais e outros grupos cívicos que preenchem tais espaços fornecem os mecanismos críticos de coordenação e alocação de recursos nas sociedades. A longo prazo, sugerem eles, tornar o governo eficaz e *accountable* dependerá tanto da força da “sociedade civil” quanto da estrutura das próprias instituições públicas.³⁴

A capacidade estatal de fomentar o desenvolvimento e implementar serviços sociais é certamente enriquecida pelas ligações com densas constelações que conformam a base das redes e associações privadas. Tais associações fornecem às autoridades públicas informação e apoio político. Elas também influenciam diretamente a qualidade dos serviços públicos, agindo como vigilantes e monitores do desempenho governamental. Finalmente, associações cívicas também podem contribuir indiretamente, como sugeriu Robert Putnam, ao encorajarem normas de reciprocidade e confiança mútua, essenciais à colaboração com os setores público e privado.³⁵

A importância dessas ligações com a esfera econômica foi explorada nos países capitalistas avançados, em um trabalho editado por Hollingsworth, Streeten e Schmitter, e é o tema central da importante pesquisa de Peter Evans sobre a “autonomia inserida” dos estados em desenvolvimento da Ásia Oriental.³⁶ Evans está particularmente atento ao modo como as ligações com tais associações capacita as autoridades do estado em obter informações e cooperação com setores de negócios. Hollingsworth *et al* oferece uma hipótese ligeiramente distinta, mas complementar: a de que redes e associações podem assumir as funções de coordenação, de modo a reduzir a “carga” das autoridades estatais e a superar as incertezas que, de outro modo, seriam inerentes aos mercados voláteis e imprevisíveis.

Na América Latina e Europa Oriental, a utilidade da dicotomia Estado-Mercado foi também crescentemente desafiada, principalmente após o *big-bang* das reformas macroeconômicas da década de 80 e do início dos anos 90. A capacidade de resposta aos novos desafios, tais como o crescimento do capital e dos mercados de trabalho, aumento da poupança interna e promoção das exportações, pode depender de como as redes e associações conduzem as relações entre governos e empresas. Esta é a premissa central sobre a qual baseia-se o trabalho de Stark e Bruszt sobre a reforma da propriedade na Europa Oriental, e uma recente pesquisa sobre as relações Estado-empresa na América Latina.

O trabalho de Eduardo Silva sobre o Chile de Pinochet ilustra de modo útil essa perspectiva para a América Latina.³⁷ Ele contrasta o isolamento das autoridades estatais durante os anos 70 com o desenvolvimento de formas mais sistemáticas de consulta com o setor privado durante os anos 80. Estas incluem o estabelecimento de relações mais próximas com associações empresariais de ponta, a inclusão de representantes do setor privado em comitês de elaboração de políticas e a incorporação direta dos líderes empresariais em altas posições nos gabinetes. Tais arranjos, segundo Silva, respondem pela recuperação bem-sucedida da crise econômica de 1982/1983.³⁸

O ceticismo sobre a dicotomia Estado-mercado encontrado no mencionado trabalho tem um componente claramente normativo e outro

analítico. Escritores como Evans, Silva e Stark e Bruszt tendem a duvidar que os cifrões sejam incentivo suficiente para uma atividade econômica eficiente — ou que os governos tenham, uniformemente, a informação necessária para corrigir os fracassos do mercado. Estados e mercados são ambos importantes para a coordenação da atividade social, mas eles funcionam melhor, de acordo com este argumento, quando suas raízes vêm de redes e associações que amortecem os riscos e criam um clima de confiança entre os relevantes atores econômicos.

Essa ênfase na confiança e na negociação das metas comuns entre o Estado e atores sociais também oferece uma base para entendermos a evolução da capacidade do Estado em fornecer serviços sociais. Evans refere-se brevemente a este ponto em sua discussão do estado indiano de Kerala, onde os cidadãos construíram um histórico longo de ativismo social para organizar um cuidadoso acompanhamento das clínicas de saúde e do sistema educacional. Como consequência, Kerala tem níveis relativamente altos em relação à maioria das medidas de saúde pública, expectativa de vida e alfabetização, mesmo contando com níveis baixíssimos de renda *per capita*.³⁹

Robert Putnam chegou a uma conclusão muito similar ao comparar, de forma muito mais empírica e teórica, os governos regionais na Itália — um trabalho com um título bastante apropriado — *Making democracy work* (Fazendo a democracia funcionar). A análise de Putnam é construída com base na confiança e nas expectativas de reciprocidade que nasceram da participação em associações cívicas. Tais expectativas constituíram uma forma de “capital social” que facilita a cooperação tanto na vida política quanto na econômica. A cooperação bem-sucedida, defende Putnam, faz crescer as expectativas de sucesso futuro; assim, ao contrário de outras formas de capital, o estoque de capital social cresce à medida que é utilizado.⁴⁰

Os escritos de Putnam, junto com os de vários outros autores mencionados na presente seção, não são necessariamente inconsistentes com os argumentos que enfatizam as instituições econômicas e políticas, mas apresentam uma ótica nova e significativa sobre as explicações das capacidades estatais. Enquanto reconhece a importância do desenho institucional, a mensagem principal de Putnam refere-se à força da sociedade civil. Assim, na Itália, a descentralização política aumentou as oportunidades de participação local e contribuiu para a redução da polarização ideológica. Mas outros governos regionais, com estruturas e mandatos legais virtualmente idênticos, comportaram-se de modo bastante diverso, conforme a densidade da vida associativa em suas respectivas regiões.

No nível mais fundamental, a ênfase na estrutura e densidade da vida associativa pode ser particularmente relevante para a capacidade dos estados de garantir a lei e a ordem. Em muitas partes da Europa Oriental e América Latina, os círculos viciosos de corrupção oficial e desconfiança dos cidadãos alcançaram as proporções de uma crise. Em ambas regiões, a crise econômica e o desvio das tentativas de ajuste levaram ao surgimento de uma criminalidade violenta e à crescente privatização da função policial na maioria dos bairros ricos. Máfias de drogas tornaram-se profundamente entrenchadas nos países andinos, no México e em algumas regiões do Caribe. Judiciários fracos e forças policiais mal treinadas foram vencidos por esses problemas. Mal pagos e mal treinados, os policiais operam, em muitos países, como predadores e não protetores dos direitos dos cidadãos.

Para que tais padrões sejam revertidos, sociedades civis fortes deverão desempenhar um papel de vital importância. Em comunidades onde falta uma forte tradição de associação cívica, os indivíduos vivem isolados e estão conseqüentemente vulneráveis tanto à ação predatória policial quanto aos riscos de represália pela colaboração com as autoridades públicas. Em sociedades onde a participação na vida cívica encorajou a tradição de assistência mútua e de responsabilidade social, estes riscos diminuem. Cidadãos que “chegam na frente” — seja para colaborar com a polícia ou para exigir *accountability* — têm mais chances de esperar e receber o apoio de seus vizinhos. Desta forma, associações cívicas fortes e estados fortes caminham juntos.

Neste contexto, é importante notar que as organizações comunitárias e movimentos cívicos brotaram por toda a América Latina, especialmente em bairros urbanos pobres.⁴¹ As organizações vão desde cooperativas alimentícias e associações para a melhoria do bairro até grupos organizados em função de identidades étnicas, de gênero ou religião. Apesar da pobreza e iniquidade generalizadas, elas parecem ter-se tornado elementos novos, importantes e irreversíveis da vida social. O impacto a longo prazo destas associações pode continuar desconhecido por décadas, mas se Putnam (e Tocqueville) estão certos, elas deverão mostrar serem condições fundamentais para a modernização política e econômica da América Latina — mesmo, ou talvez especialmente, em países como México, Colômbia, Peru, Brasil e outras sociedades onde a manutenção da lei e da ordem parece bastante problemática.

Por todas estas razões, a sociologia institucional parece relevante para vários problemas básicos de governança, tanto na América Latina quanto na Europa Oriental. No entanto, como abordagem analítica, ela também apresenta certas limitações.

Em primeiro lugar, os fundamentos da sociologia política são vagos. Ao enfatizar a formação de preferências e a organização social, as perspectivas sociológicas oferecem um complemento aos problemas da ação coletiva destacados pelas teorias anteriores. Mas as teorias sociológicas fornecem pouca orientação geral que indique quem são os atores relevantes, ou em que base psicológica suas preferências são formadas. A psicologia cognitiva deveria preencher esta lacuna, conforme sugerem Dimaggio e Powell.⁴² A pesquisa sobre aversão ao risco e processamento de informações, por exemplo, deve ser útil para esclarecer as dúvidas sobre a “rigidez” das instituições políticas. Neste ponto, porém, as descobertas da psicologia ainda devem ser incorporadas à literatura organizacional dominante.

Em parte porque as motivações individuais não estão claramente especificadas, as teorias sociológicas atuais também deixam de explicar as origens das redes e dos padrões associativos vigentes, ou as dinâmicas através das quais eles se modificam. Quase todos os escritores concluem, corretamente, que as infra-estruturas institucionais vigentes são produtos de conflitos sociais e negociações anteriores, mas se colocada de forma assim tão vaga, essa premissa torna-se indistinguível da simples descrição histórica, ou apela para argumentos de dependência (*path dependent*) altamente improváveis. O estudo de Putnam, excelente não fosse esse detalhe, sobre as diferenças regionais na Itália é um bom exemplo desta última afirmação. Ele traça a origem das diferenças regionais associando-as a acontecimentos de oito séculos atrás: a ordem social hierárquica estabelecida no Sul, no regime normando do século XII, e os padrões de organização social comunal que se desenvolveram paralelamente no interior das cidades medievais do Norte.⁴³

Um terceiro problema, importante tanto para a análise acadêmica quanto para a política pública, é o fato de que as perspectivas sociológicas institucionais geralmente falham ao especificar *ex ante* de que modo as variações nos tipos de redes e associações podem afetar as operações do Estado ou da economia. O comportamento no interior das associações e redes pode ser direcionado para o confronto, ou para o benefício financeiro (*extraction of rents*) ou para formas mais produtivas de colaboração com autoridades políticas e atores econômicos. Quando observamos as instâncias específicas de atividade associativa, como poderemos saber se devemos esperar “bons” ou “maus” resultados?

Putnam enfatiza a distinção entre as associações com estruturas hierárquicas e as outras com relações mais igualitárias entre seus membros. O capital social, afirma ele, é gerado pela cooperação entre iguais, ao passo que laços verticais encorajam a exploração, protelação e a manipulação da informação. Outra abordagem seria a análise dos tipos de

relação entre as organizações comunitárias, ao invés da pura e simples densidade das associações estruturadas horizontalmente. Richard Locke afirmou, por exemplo, que quanto mais polarizadas tais redes interassociativas, menos chances elas têm de solucionar problemas de forma cooperativa. Pesquisas empíricas sobre ambas proposições, no entanto, estão ainda num estágio muito inicial.⁴⁴

Em uma análise final, é possível que o impacto da vida associativa dependa menos das propriedades “internas” das associações ou redes que das estruturas burocráticas e instituições políticas dentro das quais elas operam. Isso está implícito na tentativa de Peter Evans explicar por que as conexões entre “estados em desenvolvimento” e a sociedade não se degeneraram em simples provisão de rendas: a resposta, segundo ele, não está nas formas particulares como eles “se inserem”, mas sim na autonomia do Estado.

Seguindo linhas similares, poderíamos especular que várias condições econômicas e institucionais têm um efeito fundamental no papel desempenhado por associações e redes nas operações do Estado. Essas incluiriam:

1) A adoção de um “orçamento apertado” via instituições macroeconômicas fortes, que impusessem uma rígida disciplina fiscal e monetária.

2) A liberação das políticas de comércio e de taxas de câmbio competitivas.

3) As formas de acesso político oferecidas aos grupos comunitários, através da descentralização política e de outras reformas institucionais. Tais fatores, devemos notar, são precisamente aqueles enfatizados pelas perspectivas de IEP e de IER.

4. Conclusões

A observação de que há áreas concordantes ou complementares entre as três abordagens não deve obscurecer as importantes diferenças de ênfase e pressupostos. As abordagens de sociologia política, particularmente, situam-se bem distantes das outras duas. Os pontos básicos de divergência referem-se à importância dada ao comportamento social determinado e às funções “públicas” das redes e associações; tais argumentos opõem-se diretamente aos pressupostos de racionalidade e às grandes distinções Estado-sociedade encontradas no cerne das IEP e das abordagens de escolha racional.

As diferenças sobre as dinâmicas da reforma do Estado são um pouco menos marcantes. Elas giram basicamente em torno da hipótese de que as instituições estatais chegarão a uma convergência em resposta à

globalização econômica e ao empresariado político. As teorias sociológicas nem sempre regulam a possibilidade de convergência entre nações, mas enfatizam muito a “rigidez” das instituições sociais vigentes e as dificuldades impostas pelo legado das lutas e mudanças sociais anteriores. Por esta razão, elas costumam rejeitar, mais rapidamente que os teóricos da IEP ou da escolha racional, as hipóteses de convergência, afirmando que as políticas da reforma do Estado seguirão caminhos nacionais distintos.

As abordagens IEP e IER são conjuntos de literatura muito mais complementares, visto que compartilham muitos dos pressupostos sobre motivação individual e comportamento. No entanto, tais abordagens fazem apostas teóricas bastante diversas quando se trata dos tipos de atores que deverão influenciar o resultado dos conflitos sobre reforma estatal. Para a IEP, os atores organizados em função dos interesses econômicos são os decisivos. As instituições políticas podem intermediar tais influências mas, no decorrer do tempo, configurações similares de “demandas” econômicas deverão levar a padrões basicamente similares de organização estatal.

Por outro lado, não existe nenhuma razão inerente para que os teóricos da decisão racional aceitem tais argumentos. Segundo sua abordagem, as instituições políticas influenciam tanto o engajamento dos interesses econômicos na ação coletiva quanto os incentivos para que os políticos respondam. Variações na estrutura de tais instituições podem assim levar os “provedores” de bens políticos a responderem de modos muito diferentes das demandas de suas bases econômicas.

Perceber estas diferenças — mesmo que elas sejam somente uma questão de grau — é importante não só para esclarecer os pressupostos teóricos básicos, mas também para aumentar as possibilidades de pesquisa empírica cumulativa. Tal exercício, no entanto, não implica que à medida que a pesquisa prossiga uma abordagem seja mantida e as outras descartadas. Com efeito, dada a alta complexidade social dos processos que compõem a reforma estatal, é muito provável que cada uma das perspectivas aqui discutidas aporte importantes contribuições. Assim, a questão levantada pela discussão anterior sobre cada perspectiva não é “qual irá explicar mais?”, mas sim “em que domínios de pesquisa cada uma poderá ser mais útil?”.

Perspectivas do IEP, como indiquei, parecem particularmente relevantes para a reforma de instituições que gerenciam as relações macroeconômicas com mercados internacionais de comércio e capital. A crescente integração desses mercados representou um inegável incentivo aos líderes políticos em administrar políticas monetárias e fiscais por meio das agências centralizadas de elite, isoladas das pressões legislativas e do controle diário do próprio Executivo.

No entanto, dentro de um conjunto, os fatores enfatizados pelas abordagens IEP — globalização, demandas de grupos de interesse, etc — não parecem ter um forte impacto direto sobre a organização das instituições estatais. Isso é mais evidente quando passamos das instituições dedicadas à gestão macroeconômica àquelas responsáveis por uma gama mais ampla de atividades, tais como proteção policial, política industrial, regulação e bem-estar social. As reformas estatais em tais áreas são menos visíveis para o setor financeiro internacional e compreendem maiores demandas por coordenação entre agências governamentais, como também maior cooperação com grupos da sociedade civil. Os mercados econômicos internacionais, por sua vez, têm pouca chance de impor limites rígidos às reformas realizadas em tais áreas.

Onde o IEP parece importante — aliás, indispensável — é na análise da determinação da agenda de reforma, adotada atualmente pela maioria dos países do mundo em desenvolvimento. Sociedades diferentes podem lidar com tais agendas de modo bastante distinto, mas a maior parte dos temas em questão — reforma do Banco Central, descentralização e a imagem geral de uma organização estatal “enxuta e mais eficiente” — foi trazida à tona pela crise econômica e pela crescente competição global. A este respeito, o papel desempenhado pelas tendências contemporâneas de competição econômica internacional pode ser análogo àquele desempenhado em séculos anteriores pelas disputas militares internacionais: o de incentivar os dirigentes a realizarem novos acordos com suas bases eleitorais.

Tanto a teoria da escolha racional quanto a sociologia institucional fornecem-nos ferramentas importantes para entendermos como os atores domésticos respondem a tais incentivos. Como discutimos anteriormente, a expansão das instituições eleitorais significa que os membros da “classe política” estão em posição de interferir de forma crucial no processo de reforma, especialmente com respeito à organização do aparato estatal. Isto incluiria questões como contratação de pessoal, mandatos legais e a alocação da autoridade e dos recursos fiscais dentro da burocracia governamental.

A institucionalização da decisão racional pode ser mais útil para entendermos como temas relativos a essas reformas “intra-estatais” são solucionados. Embora o Judiciário possa tornar-se cada vez mais importante, o Poder Legislativo e outras instituições eleitas “processam” a maior parte dos assuntos da reorganização burocrática de uma forma ou de outra. E enquanto os políticos que atuam dentro dessas instituições dependam do apoio das amplas bases sociais, será equivocado concluir que eles não protegerão seus próprios interesses com considerável independência.

Finalmente, as abordagens sociológicas são importantes para entendermos como as organizações estatais “inserem-se” nas estruturas sociais

maiores, e como esta “inserção” afeta a capacidade das autoridades públicas de oferecer bens coletivos. As abordagens do IEP e do IER também tratam tais problemas, examinando as relações travadas nas fronteiras entre Estado e sociedade. É somente na sociologia política, no entanto, que encontramos um exame sistemático do entendimento cognitivo e das ligações normativas que embasam tais relações e possibilitam a consolidação de um equilíbrio social estável. A atenção a estas ligações não-rationais torna a sociologia política um complemento essencial às outras abordagens. Ela é particularmente apropriada para a compreensão dos limites e significados do Estado, a transferência e gestão dos fluxos de informação e das formas de colaboração que se desenvolvem entre as autoridades estatais e os atores oriundos do setor privado.

Notas

- 1 Guillermo O’Donnel, “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries”, *World Development* 21, 8 (Agosto 1993), 1355-1371.
- 2 Acadêmicos de várias linhas intelectuais convergem em torno deste ponto: ver Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992* (Cambridge, Mass and Oxford UK: Blackwell, 1992); Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1979); Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History* (New York, London: W.W. Norton & Company, 1981); Perry Anderson *Lineages of the Absolutist State* (New Left Books, 1974). Para uma discussão recente e crítica da extensão de tais argumentos sobre a América Latina, ver Miguel Angel Centeno, “Blood and Debt: War and Taxation in 19th Century Latin America” (December 1996, a ser publicada no *American Journal of Sociology*).
- 3 Ver, por exemplo, Peter Hall e Rosemary Thorp, “The New Institutionalism”, documento apresentado na reunião anual da American Political Science Association, setembro 1994.
- 4 Jeffry A. Frieden e Ronald Rogowski, “The Impact of the International Economy on National Politics: An Analytical Overview”, (manuscrito, setembro 1994).
- 5 Sylvia Maxfield, *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries* (manuscrito, julho 1995: a ser publicado pela Princeton University Press).
- 6 Para declarações úteis sobre esta posição, ver: Peter A. Gourevitch, *Politics in Hard Times*, (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).
- 7 Sylvia Maxfield. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries* (julho 1995), p. 24.
- 8 William Roberts Clark, “Party Structure, Regime Stability and the Governmental Supply of Central Bank Independence”, apresentado na reunião anual da American

- Political Science Association, setembro 1-4, 1994); Adam S. Posen, "Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation: There is no Institutional fix for Politics", em R.O. O'Brien, ed. *Finance and the International Economy*, 7, Oxford University Press, 1993).
- ⁹ O termo mais apropriado para o caso chileno é "desconcentração": maior delegação de autoridade a oficiais locais dentro do estado central.
- ¹⁰ Fernando Rojas, comunicação pessoal, março 1996.
- ¹¹ Christine I. Wallich, "Fiscal Decentralization: Intergovernmental Relations in Russia", (The World Bank: Washington, D.C.: Studies of Economics in Transition, Paper nr. 6, 1992; Alexander Neuber, "Fiscal Federalism of Fiscal Separatism: A Second Look at the Russian Federation in 1992 / 1993", (EBRD: London, June 1994).
- ¹² Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988).
- ¹³ Alex Cukierman, Steven B. Webb e Bilin Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes" *The World Bank Economic Review* 6,1: (1992) 353-398.
- ¹⁴ Para um estudo comparativo recente sobre a importância dos controles fiscais centralizados, ver Albert Alesina, Ricard Hausmann, Rudolf Hommes e Ernesto Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", (IDB: setembro, 1995).
- ¹⁵ Ver G.J. Miller e T.M. Moe, "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government". *American Political Science Review* Vol. 77, 1983, pp. 297-323; Barry A. Weingast, "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms", *American Journal of Political Science*, v. 24, 1979, p. 245-263. Morris P. Fiorina, *Representatives, Roll Calls and Constituencies* (Boston: Lexington Books, 1974); Kenneth A. Shepsle, "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models", *American Journal of Political Science* 1979, v. 23, 27-59.
- ¹⁶ Barbara Geddes, *The Politicians' Dilemma* (Berkeley: University of California Press, 1994).
- ¹⁷ Barbara Geddes, *The Politicians' Dilemma*, p. 133, 154.
- ¹⁸ Os parágrafos seguintes referem-se extensivamente ao trabalho de Stephan Haggard, "The Reform of the Bank in Latin America", não publicado, 1995.
- ¹⁹ Geddes, *The Politicians' Dilemma*.
- ²⁰ Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 6, Edição Especial, 1990, p. 240.
- ²¹ Terry M. Moe, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 6, Edição Especial, 1990, p. 242.
- ²² Helio Zylberstajn, "Pay and Employment issues in the Brazilian Civil Service", em Chaudhry et al., eds., *Civil Service Reform in Latin America*, p. 128.
- ²³ As reformas descentralizadoras realizadas na Venezuela no início dos anos 90 são um exemplo de tais processos, como foram os esforços da administração de Salinas, no México, para desconcentrar a prestação de serviços sociais através do Programa Nacional de Solidariedade. Em condições muito mais autocráticas, a tentativa de estabelecer novas alianças nos níveis regional e local foi também um elemento importante na estratégia de líderes reformistas na China e União Soviética. Ver Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China* (Los Angeles: University of California Press, 1993) e Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
- ²⁴ Herbert Kitschelt, "The Formation of Party Systems in East Central Europe", *Politics and Society* 20, 1, 1992.

- 25 Entrevistas conduzidas por Barry Ames, por exemplo, mostram que um alto percentual de legisladores brasileiros ingressa na política buscando construir carreiras de negócios em seus distritos, e não estão interessados em continuar na legislatura por mais de um ou dois mandatos.
- 26 Para uma extensa elaboração desse ponto fora das nossas duas regiões, ver Mark Ramseyer e Frances Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace* (Cambridge: Harvard University Press, 1994).
- 27 Ver Mathew Soberg Shugart e Daniel L. Nielson, "A Liberal Dose: Electoral Reform and Economic Adjustment in the Wake of Crisis", apresentado na reunião anual da American Political Science Association, New York, September 1994.
- 28 Scott Mainwaring, Review of *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, de Barbara Geddes. *American Political Science Review*, v. 88, n. 4, december 1994, p. 1026.
- 29 James Holston, "Judicial Reform, Alternative Law and Social Conflict in Democratizing Brazil", (Departamento de Antropologia, Universidade da Califórnia, San Diego, 1996)
- 30 David Stark, "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe", *East European Politics and Societies* 6,1 (Winter 1992); David Stark e Laszlo Bruszt, "Network Properties of Assets and Liabilities: Patterns of Inter-Enterprise Ownership in the Postsocialist Transformation", apresentado no workshop "Dynamics of Industrial Transformation: East Central European and Asian Comparisons", Budapest University of Economic Science, maio 1995.
- 31 Peter Hall e Rosemary Thorpe, p. 20.
- 32 Paul J. Dimaggio e Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited; Institutional Isomorphism and Collective Rationality", *American Sociological Review* 48 (Abril): 147-160; novamente publicado em *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, editado por Walter W. Powell e Paul J. Dimaggio. (Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 1991). As "comunidades epistêmicas" de profissionais e dirigentes de bancos centrais forneceriam o mecanismo conceitual principal pelo qual sua influência era exercida, Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* 46,1, inverno, 1992).
- 33 David Stark, "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe", *East European Politics and Societies* 6,1 (Inverno, 1992), p. 22.
- 34 Ver, por exemplo, J. Rogers Hollingsworth, Philippe C. Schmitter e Wolfgang Streeck, eds., *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors* (New York e Oxford: Oxford University Press, 1994). Esp. J. Rogers Hollingsworth e Wolfgang Streeck, "Countries and Sectors: Concluding Remarks on Performance, Convergence and Competitiveness". p. 270-301.
- 35 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993).
- 36 Hollingsworth, Streeck and Schmitter, *op.cit.*; Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995).
- 37 Eduardo Silva, "Capitalist Coalitions, the State and Neoliberal Economic Restructuring: Chile 1973-1988". *World Politics* 45 (1993); Ben Ross Schneider e Sylvia Maxfield, "Business, the State and Economic Performance in Developing Countries", em Maxfield e Schneider, eds. *Business and the State in Developing Countries* (a ser publicado pela Cornell University Press. 1997).
- 38 *Ibid.*
- 39 Evans, *Embedded Autonomy*. p. 235-240.
- 40 Putnam, *Making Democracy Work*.
- 41 Para uma interessante discussão dos novos tipos de "redes associativas" na América Latina, ver Douglas A. Chalmers, Scott B. Martin, Kerianne Piester, "Associative Networks: A New Structure of Representation for the Popular Sector?" In: *The New Politics of Inequality in Latin America*, editado por Douglas A. Chalmers *et al.* (Oxford University Press 1996).

A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas

Robert R. Kaufman

O artigo aborda a contribuição de três diferentes perspectivas teóricas — o institucionalismo da economia política (IEP), o institucionalismo da escolha racional (IER) e o institucionalismo da sociologia (IS) — para a compreensão dos desdobramentos da organização estatal e das políticas de reforma do aparelho do Estado. Tais perspectivas são complementares ou excludentes, mas cada uma oferece explicações diferentes sobre atores, preferências e dificuldades a serem enfrentadas. O texto explica algumas das hipóteses sobre reforma do Estado, contidas em cada perspectiva, observando as suas vantagens e limitações, e fornece também uma avaliação preliminar da relevância teórica de cada uma para a pesquisa empírica na América Latina e Europa Oriental.

La política de la reforma del Estado: un examen de abordajes teóricos

Robert R. Kaufman

El artículo trata de la contribución de tres diferentes perspectivas teóricas — el institucionalismo de la economía política (IEP), el institucionalismo de la opción racional (IER), y el institucionalismo de la sociología (IS) — para la comprensión de los desdoblamientos de la organización estatal y de las políticas de reforma del aparato del Estado. Tales perspectivas son complementares o excluyentes, pero cada cual ofrece explicaciones diferentes sobre actores, preferencias y dificultades a afrontarse. El texto explica algunas de las hipótesis sobre la reforma del Estado, contenidas en cada perspectiva, observando sus ventajas y limitaciones y también provee una evaluación preliminar del relieve teórico de cada cual para la investigación empírica en América Latina y Europa Oriental.

The policy of State reform: a review of theoretical approaches

Robert R. Kaufman

The paper approaches contributions of three different theoretical perspectives - the political economic institutional approach (IPE), the institutional approach of rational choice (IRC) and the sociological institutional approach (IS) — for understanding the branching of the state organisation and the policies for the State apparatus reform. Such perspectives are complementary or excluding, but each of them offers different explanations about authors, preferences and difficulties to be faced. The text explains some of the hypotheses about State reform within each perspective, observing their advantages and shortcomings and also provides a preliminary evaluation of the theoretical relevance of each one for the empirical research in Latin America and Eastern Europe.

Professor of
political
science,
Rutgers
University,
New
Brunswick,
New Jersey —
USA.

Traduzido por
Christina
Ervilha e
Vanessa Silveira

Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças¹

Paulo Sérgio Vilches Fresneda

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

1. A necessidade de mudança

A era da informação chegou provocando grandes mudanças nas organizações privadas, tais como: incríveis aumentos de produtividade, *downsizing*, reengenharia, formas criativas e diferenciadas de se fazer negócios, especialmente na área de serviços dirigida aos clientes, uso intensivo de tecnologia da informação (TI) e muitas outras mudanças significativas. Conseqüentemente estas organizações estão passando por um drástico e rápido processo de reorientação e reestruturação, tendo em vista que os modelos organizacionais existentes (idealizados há mais de 100 anos) se exauriram, não gerando respostas satisfatórias às necessidades e expectativas da sociedade moderna (leia-se clientes e competidores globais).

Como conseqüência deste fato geral acima explicitado, novos modelos de organização estão surgindo, muitos dos quais estão transformando completamente a noção atual do que seja uma Corporação, uma Empresa, uma Instituição Pública, etc. Esta nova organização é voltada para atender às necessidades e expectativas dos clientes, com alta qualidade e produtividade, utilizando-se de uma estrutura organizacional leve, baseada em equipes de trabalho e processos de trabalho horizontais, com o mínimo de estrutura hierárquica, i.e., mínimo de camadas gerenciais ou níveis hierárquicos.

Dentre os insumos que tornaram possíveis esta mudança, está o uso intensivo do “recurso informação” e das tecnologias associadas à sua captação, armazenamento, tratamento e disseminação, chamadas de Tecnologias da Informação (TI).² Tecnologias da Informação têm sido utilizadas intensamente por aquelas organizações que estão se

PhD em
*Information
Management*, The
George Washing-
ton University,
Washington-DC,
USA, Pesquisador
da Secretaria de
Administração
Estratégica e da
Empresa Brasi-
leira de Pesquisa
Agropecuária,
Brasília-DF

reestruturando no novo modelo e na nova forma de operação, impostos pelo mercado mundial altamente competitivo.

O setor público não poderia ficar impassível a essas mudanças, uma vez que a sociedade (leia-se contribuintes) está cada vez menos interessada em arcar com os custos de estruturas não-efetivas, ineficientes,³ as quais não provêem os produtos e serviços esperados pelos seus diversos segmentos. Somado a estes fatores, existe a necessidade de equilibrar o orçamento público, o que requer não só o repensar do papel do Estado, mas também a reestruturação e transformação das organizações públicas (OPs). Diante deste quadro, vários países iniciaram programas de reforma do Estado, tais como o *National Performance Review* nos EUA (*National Performance Review*, 1993) e o Programa de Reforma do aparelho do Estado (Câmara da Reforma do Estado, 1995) no Brasil, para citar alguns exemplos.

Desta forma há de se repensar ou, como afirmam certos especialistas da área, é preciso “reinventar” o setor público (OSBORNE, 1992), propondo novos fins, formas de organização, estruturação e operação das instituições públicas com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas da sociedade, cujos clientes são os cidadãos do país, contribuintes ou não.

Uma alternativa possível para a “reinvenção” de uma instituição pública pode ser viabilizada pelo tratamento organizado e sistemático e a utilização intensiva do recurso informação. A Tecnologia da Informação é o suporte para o uso efetivo e eficiente do recurso informação e, adicionalmente, pode ser utilizada com um fator decisivo na propulsão do processo de transformação de uma instituição pública.

A utilização adequada, organizada e oportuna de TI no processo de transformação de uma OP, requer o estabelecimento de um arcabouço metodológico para servir de guia geral desse processo de transformação, onde as mudanças organizacionais são projetadas e implementadas em perfeita harmonia com as TIs utilizadas como fator de propulsão e suporte a essas próprias mudanças.

2. Premissas básicas do arcabouço metodológico

A idéia básica deste trabalho é utilizar TI com um agente ativo no processo de transformação de uma organização pública e *não* utilizá-la para automatizar os processos existentes executados nas estruturas e arranjos organizacionais burocráticos atuais. Este último uso de TI tem sido, historicamente, o mais comum nas organizações públicas, o qual tem contribuído para fortalecer, ainda mais, a rigidez das estruturas organizacionais e

os processos de trabalho existentes, i.e., o enfoque usual burocrático de operação de uma organização pública. Portanto, o objetivo deste trabalho é propor o uso de TI para quebrar a estrutura e cultura burocráticas, características comuns à maioria das organizações públicas, esperando transformá-las em organizações mais efetivas e eficientes.

O arcabouço metodológico proposto de uso de TI, no processo de transformação de organizações públicas, baseia-se principalmente nos seguintes pontos:

- a) orientação para o cliente;
- b) simplicidade;
- c) foco em poucos alvos de mudança.

Para que um processo de transformação efetivo aconteça em uma organização pública, é imperativo que seus *clientes* (atuais e potenciais) sejam considerados os maiores interessados no mesmo. Isto significa que é necessário trazer para a área pública, com as devidas adaptações, as estratégias, métodos e processos similares àqueles utilizados por organizações privadas para ganhar e manter clientes satisfeitos com seus produtos e serviços.

É importante observar que um cliente de uma organização pública tem dois papéis, i.e., primeiro, ele é receptor dos produtos/serviços gerados pela organização (papel comum de um cliente de uma dada organização); segundo, de um cidadão, no qual ele está preocupado com a performance geral da organização, com o intuito de ter certeza de que o imposto pago está sendo utilizado apropriadamente. Uma discussão interessante sobre o papel e a relação entre clientes-cidadãos e as organizações públicas é apresentada por Henry Mintzberg (MINTZBERG, 1996, p. 76-78).

Finalmente, é também importante exercer pressão de mudança sobre a cultura burocrática arraigada, que quase não vê e serve pobremente os clientes da organização, no sentido de não colocar os clientes/cidadãos em frente aos assuntos internos da organização. Ações feitas nesta área certamente causarão mudanças de porte na organização, nos resultados, na estrutura, nos processos de trabalho e na cultura.

Outra característica deste arcabouço metodológico é a *simplicidade*. Esta característica é importante, porque para a sua disseminação e aplicação em várias organizações públicas será necessária uma explanação para outros agentes de mudança, que irão executar projetos similares de transformação de suas organizações. Quanto mais simples o arcabouço metodológico proposto, mais fácil será de ser entendido por terceiros, maior será sua atratividade para os executivos das OP's (facilita a venda política da mudança), e, menos complicado para implementar.

Como um corolário do princípio anterior (simplicidade), a proposta metodológica deve focar “poucos alvos de mudança”, mas que se-

jam importantes e poderosos para quebrar a cultura e a estrutura burocrática de organizações públicas. Os dois alvos escolhidos que preenchem as condições anteriormente estabelecidas são os seguintes: *Institutional Accountability*⁴ e Equipes de Trabalho.

Institutional Accountability forçará uma organização pública a ser responsável pela produção de resultados *vis-à-vis* aos recursos (financeiros, humanos, materiais, informacionais, etc.) a ela alocados. Vários benefícios podem ser previstos, podendo ser citados os seguintes: aumento da responsabilidade dos executivos públicos; maior transparência das operações da organização; facilidade de auditoria por parte dos cidadãos; aumento da pressão por mudanças internas no intuito de obter melhor performance (ambas: efetividade e eficiência). Este alvo de mudança exercerá uma “pressão externa” na organização que acarretará subseqüentes mudanças internas.

Maiores detalhes sobre o conceito de *accountability* podem ser buscados nos artigos publicados por Anna M. Campos (CAMPOS, 1990) e por Regina E. Herzlinger (HERZLINGER, 1996).

Equipes de Trabalho são uma força interna de pressão na forma de funcionar de uma organização pública. Considerando que, associado com as equipes de trabalho, andam lado a lado:

- a) processos de trabalho interfuncionais (horizontais);
- b) foco no cliente e nos resultados;
- c) colaboração entre empregados, e

d) maior facilidade de auditoria do uso de recursos *vis-à-vis* aos resultados produzidos, elas podem provocar mudanças substanciais na estrutura e cultura burocrática de uma organização pública.

Finalizando essa seção, é apresentado um resumo dos principais direcionamentos utilizados na formulação do arcabouço metodológico proposto, quais sejam:

a) a cultura, missão, objetivos e metas, estrutura e processos de uma organização vêm em primeiro lugar quando se considera o uso de tecnologia da informação como insumo básico do processo de transformação da mesma. TI no contexto deste trabalho é considerada como uma ferramenta poderosa para o suporte do processo de mudança organizacional, mas primeiro, e sempre primeiro, devem vir as considerações organizacionais explicitadas anteriormente;

b) este trabalho resulta de pesquisa aplicada. Desta forma, o conteúdo aqui apresentado é proveniente de resultados de pesquisas sobre teorias, conceitos, enfoques, metodologias e experiências práticas documentadas na literatura e relacionadas com transformação de organizações, privadas e públicas;

c) considerando que a literatura é pródiga em material relacionado com a transformação de organizações privadas, foram utilizadas idéias e

práticas empregadas por estas organizações, com as devidas adaptações para uma organização pública, e incorporadas no modelo proposto;

d) as idéias contidas neste artigo foram organizadas de forma a facilitar o desenvolvimento futuro de material didático de suporte, no treinamento de técnicos do setor público, em como utilizar tecnologia da informação como um fator propulsor do processo de transformação de organizações públicas.

3. O arcabouço metodológico proposto

Na elaboração desta proposta metodológica, foram utilizados vários modelos descritos na literatura, muitos dos quais projetados para organizações privadas. Os dois mais utilizados neste trabalho foram: a) o Triângulo Estratégico e b) o modelo do “MIT — *Massachusetts Institute of Technology*”, modelos estes projetados para uso em organizações privadas. O primeiro foi criado pelo professor Richard E. Walton da University Harvard (WALTON, 1993). O segundo foi o resultado de um projeto do MIT denominado “Programa de Pesquisa: a gerência nos anos 90” (SCOTT-MORTON, 1991).

O estudo e a análise destes dois modelos, levadas em conta as devidas adaptações para aplicação em organizações públicas e respeitadas as premissas básicas fixadas, chegaram a uma proposta inicial do modelo, a qual foi aperfeiçoada através de discussões com profissionais de diversas organizações públicas federais brasileiras.

Os parágrafos a seguir apresentam uma visão geral do modelo proposto. O ponto de partida foi o cliente-cidadão da organização. A razão principal desta escolha é que o processo de mudança de uma organização pública será facilitado se existir uma pressão externa a ela, advinda de seus maiores interessados: seus clientes e dos cidadãos em geral.

Portanto, um cliente de uma OP tem uma relação direta com os produtos e serviços providos por ela e com sua responsabilidade como instituição pública. Relacionada com seu primeiro papel, um cliente está interessado em adquirir/receber produtos e serviços de qualidade, no tempo adequado e, em geral, pelo menor preço. No segundo papel, o de cidadão, os clientes estão preocupados com a performance global da OP, ou seja, com a eficiência e a efetividade da mesma. Esta performance global pode ser melhor traduzida e medida através de medidas de performance.

O acima colocado força uma OP a estabelecer uma visão corporativa e objetivos de longo prazo, os quais devem levar em conta os aspectos de *institutional accountability* (medidas de performance → pers-

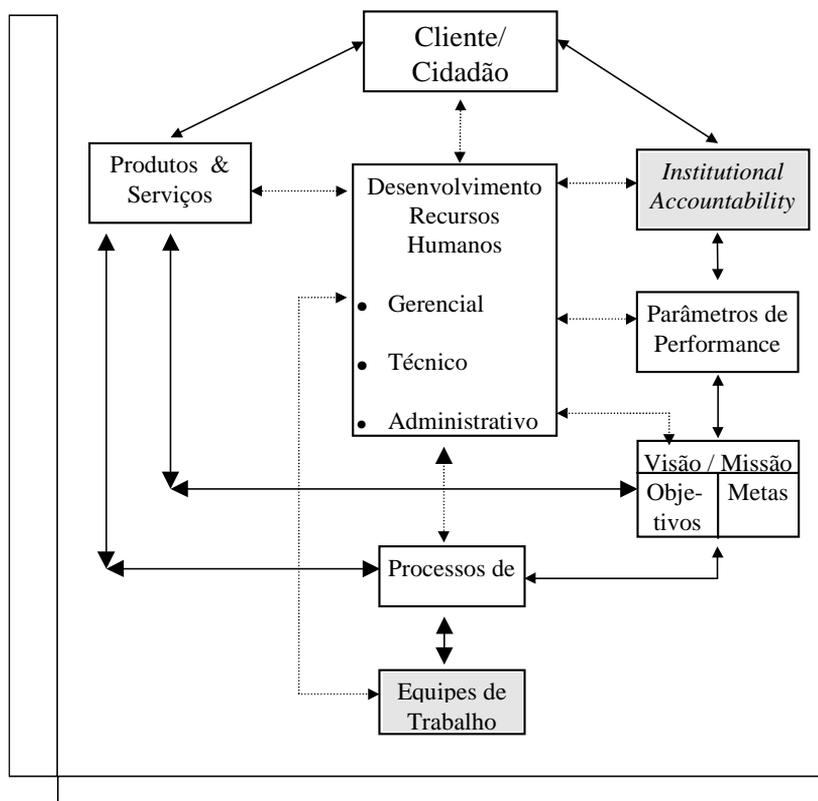
pectiva da sociedade). Ao lado disto, mecanismos têm de ser criados para conectar medidas de performance aos objetivos e metas corporativas.

Ambos os caminhos, produtos e serviços de qualidade e responsabilidade com transparência, levam à necessidade de melhorar ou reengenheirar os processos de trabalho existentes ou a serem criados na organização, os quais são executados por equipes de trabalho. O recurso crítico que permite este arcabouço funcionar adequadamente e tornar sua implementação factível é a *informação*. Esta afirmação implica que a TI é a ferramenta fundamental no suporte das mudanças e na operação futura da organização transformada, uma vez que ela é a ferramenta que coleta, armazena, processa e distribui o recurso informação.

Ponto importante e crucial neste processo de mudança: nada acontecerá, a menos que os recursos humanos sejam tratados adequadamente no processo de mudança. Isto implica que todas as mudanças propostas e decorrentes do uso deste arcabouço metodológico devem ser adequadamente gerenciadas (Figura 1: caixa Gerência da Mudança) e sempre deve ser levado em conta o desenvolvimento dos recursos humanos dos vários tipos: gerencial, técnico e administrativo.

A Figura 1 mostra o arcabouço metodológico proposto:

Figura 1: Arcabouço metodológico proposto⁵



Como foi mencionado anteriormente neste artigo, os dois alvos principais de mudança são *institutional accountability* e equipes de trabalho. A Figura 1 mostra o relacionamento, ou melhor, o ponto de encontro sinérgico entre estes dois alvos, os “processos de trabalho”, os quais geram os produtos e os serviços para os clientes, coletam e produzem as informações necessárias, as quais são agregadas e se transformam em medidas de performance organizacional, insumo básico para se auditar a *institutional accountability*.

É importante enfatizar que:

a) o uso deste arcabouço metodológico deve ser ajustado para cada OP, levando-se em conta suas particularidades, cultura, considerações políticas e disponibilidade de recursos. Isto significa que para cada OP deve ser criada uma estratégia única, ou no mínimo ajustada, de aplicação desta proposta metodológica;

b) cada “caixa” da Figura 1 em si requerirá um trabalho futuro de detalhamento em termos dos seus “ques e comos”, com a incorporação de metodologias específicas que tratam dos vários aspectos de modelagem organizacional. Por exemplo, na caixa — Clientes/Cidadão, deverão ser utilizadas metodologias que identifiquem o mercado de atuação da OP e sua segmentação.

Será apresentada, a seguir, uma breve descrição de cada uma das caixas componentes do arcabouço metodológico proposto:

Cliente/Cidadão: razão da existência da OP. Na concepção deste modelo, o cliente de uma OP tem papel duplo, como já destacamos.

Na definição da fatia de mercado a ser atendida (que em muitos casos pode ser qualquer cidadão do país, englobando assim toda a população do país), a OP deverá se valer de metodologias adequadas para identificar, segmentar, levantar necessidades e expectativas e avaliar o grau de satisfação com os produtos e serviços gerados pela OP.

Uma vez que o objetivo é a transformação de OPs, os estrategistas do processo de mudança não podem ignorar a análise deste componente pelo lado da oferta, ou seja, da disponibilização de inovações em produtos e, especialmente, em serviços, que não fazem parte do rol de necessidades e expectativas identificadas junto aos clientes da OP.

Institutional Accountability: esta caixa representa a força externa de mudança que será exercida na OP, i.e, a pressão dos clientes-cidadãos, direta ou indireta, sobre as organizações componentes do aparelho do Estado por produção de resultados com o uso eficiente e efetivo dos recursos públicos. Um exemplo de implementação da responsabilidade com transparência é o contrato de gestão, instrumento de definição dos resultados a serem produzidos por uma organização (pública estatal ou pública privada), com seus respectivos níveis de performance, tendo em vista a alocação de recursos públicos na mesma.

Parâmetros de performance: a *institutional accountability* de uma OP será medida através de indicadores de performance organizacionais, ou seja, medidores da eficiência e efetividade da OP na transformação dos recursos públicos alocados (humanos, informacionais, financeiros, materiais) em resultados de interesse da clientela da OP. Estes parâmetros de performance organizacional devem estar intimamente conectados à área estratégica da OP, traduzindo-se, em muitos casos, nas metas associadas aos objetivos corporativos da organização.

Visão, missão, objetivos, metas: esta caixa representa o grande componente de nível estratégico da OP. Aqui são estabelecidas a visão, a missão e os objetivos corporativos que visam indicar o norte da OP, a razão da sua existência e os caminhos a serem trilhados para a realização de sua visão e missão corporativas. Este componente deve refletir, o mais claro possível, por um lado, as necessidades e expectativas do cliente-consumidor em termos de produtos e serviços providos pela organização e, por outro lado, os indicadores de performance que medem o grau de *institutional accountability* da OP. Estes indicadores de performance podem ser traduzidos nas metas corporativas, item componente da estratégia corporativa da OP.

Processos de trabalho: a realização da visão e da missão e a consecução dos objetivos e metas corporativas dependerão da execução dos processos de trabalho na organização. Estes processos são um conjunto de atividades que visam produzir resultados com certo nível de performance para uma dada clientela. Como as atividades pertencem a várias unidades funcionais, estes processos também são chamados de processos horizontais de trabalho. Os produtos e serviços da OP são os resultados gerados por uma seqüência de processos de trabalho internos da organização. Desta forma, os processos de trabalho executam a conexão entre os planos estratégicos e os clientes da OP, através da geração dos produtos e serviços demandados e/ou ofertados aos clientes pela OP.

Neste modelo proposto, os processos de trabalho são o ponto de encontro entre a força externa de mudança, a *institutional accountability*, e a força interna de mudança, as equipes de trabalho.

Equipes de trabalho: os processos de trabalho são executados por pessoas componentes das equipes de trabalho. As equipes de trabalho formam a força interna de mudança dentro do arcabouço metodológico proposto.

É importante salientar que a idéia sobre equipes de trabalho inclui, entre outros fatores:

a) o comprometimento e a responsabilidade dos componentes da equipe com os resultados produzidos pelo processo de trabalho e com os seus clientes, quer sejam internos ou externos à OP;

b) o trabalho conjunto dos componentes da equipe deve operar de forma sinérgica;

c) a complementaridade de habilidades entre os membros da equipe para melhor executar as atividades componentes do processo de trabalho;

d) os componentes de uma equipe têm não só responsabilidades individuais com relação às suas tarefas, mas também têm responsabilidade relativa à equipe como um todo. A descrição desses fatores acima visam diferenciar o conceito de equipe de trabalho do usual e corriqueiro grupo de trabalho, tão comum nas organizações públicas.

Em resumo, para se ter uma organização voltada para a produção de resultados com performance, é necessário que as pessoas trabalhem organizadas para tal. A organização das pessoas em equipes de trabalho, executando processos de trabalho, tem sido apontada na literatura com um dos ingredientes básicos de uma organização de alta performance (PINCHOT, 1994; ROBBINS, 1996, p. 346-348).

Produtos & serviços: como o próprio nome indica, esta caixa especifica os produtos e serviços demandados pelos clientes e/ou ofertados pela OP. São produzidos pelas equipes de trabalho que executam os processos de trabalho, de acordo com o que é preconizado na missão e objetivos corporativos da OP.

Desenvolvimento de recursos humanos: tudo o que acontece em uma organização é produzido pela ação dos recursos humanos existentes. No caso de uma transformação de uma organização, os recursos humanos desempenham um papel primordial, pois basicamente a organização irá mudar se, e somente se, as pessoas componentes da mesma mudarem.

Esta caixa visa enfatizar a posição central dos recursos humanos com relação a todos os outros componentes e na operacionalização deste modelo de mudança. As ações de desenvolvimento de pessoal, em todos os seus níveis — gerencial, técnico e administrativo — são de suma importância para a obtenção de resultados de alta performance e na minimização das resistências às mudanças.

Gerência da mudança: todo processo de transformação organizacional acarretará mudanças no nível individual e de grupos de empregados da organização. Essas mudanças podem provocar resistências às novas propostas de funcionamento da OP, podendo dificultar ou mesmo inviabilizar os projetos de mudança, independentemente da qualidade técnica intrínseca dos mesmos.

Para evitar estes problemas, ações devem ser tomadas antes, durante e depois do processo de mudança, no sentido de minimizar resistências, cooptar os que estão a favor e neutralizar os que se opõem radicalmente à mudança proposta. Estas ações, executadas de forma coordenada, formam um plano de mudanças, que deve ser gerenciado adequadamente.

Tecnologia da informação: A TI é responsável pelo provimento das informações necessárias para operar o processo de transformação da OP, através do suporte à viabilização das forças interna e externa, assim como aos demais componentes do modelo proposto. Cabe ressaltar que em uma OP transformada, o papel das TIs será de vital importância para a sua operação e gerência. A seção a seguir apresenta mais detalhes do papel da TI no modelo proposto.

4. O papel da Tecnologia da Informação

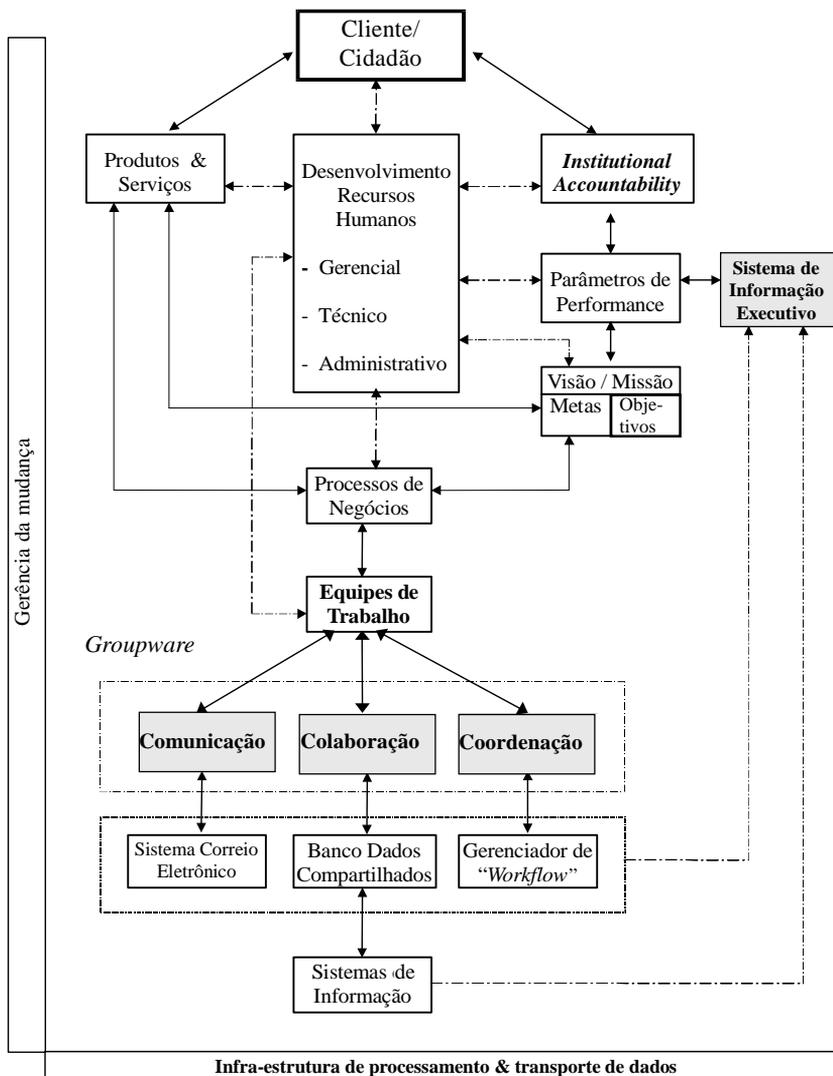
Um dos insumos indispensáveis para a operacionalização das duas forças de mudança, i.e., *institutional accountability* e equipes de trabalho, é o recurso informação. Sem as informações que compõem os parâmetros de performance, os executivos da OP não saberão se a organização está seguindo o caminho correto e na velocidade adequada, dificultando sobremaneira ou mesmo inviabilizando a medição da quantidade/qualidade dos resultados planejados para aquela OP específica. Este fato dificultaria ou não possibilitaria aos cidadãos e/ou órgãos externos de controle avaliarem a *institutional accountability* da OP.

Uma das grandes revoluções que a TI provocou nas organizações modernas foi a possibilidade de se projetar e de se implantar novas formas de organização do trabalho e, principalmente, aquelas baseadas nos processos de trabalho horizontais executados pelas equipes de trabalho. A TI possibilita hoje que equipes operem com seus membros dispersos em locais geográficos distintos e em períodos de tempo distintos, disponibilizando as informações necessárias para a execução das atividades dos processos de trabalho, a tempo e a hora, para cada membro da equipe.

As informações de suporte à implantação destas duas forças de mudanças são disponibilizadas basicamente pelas tecnologias da informação a seguir: Sistema de Informação Executivo para a força externa — *Institutional Accountability* e *Groupware* para a força interna — Equipes de Trabalho.

A Figura 2 incorpora estas duas tecnologias da informação, expandindo o arcabouço metodológico proposto.

Figura 2: Arcabouço metodológico proposto e tecnologia da informação



Segundo Steven Alter (ALTER, 1992, p. 136), um sistema de informação executivo (SIE) é “um sistema altamente interativo que provê a executivos e gerentes acesso flexível às informações com a finalidade de monitorar resultados e condições gerais da organização”. Desta forma, o papel do SIE no arcabouço metodológico proposto é o de um instrumento que capta dados internos e externos à organização pertinentes aos parâmetros de performance estabelecidos, organiza-os e os disponibiliza em forma de gráficos e tabelas aos executivos. Estas informações providas pelo SIE possibilitam aos executivos terem uma visão geral da direção e velocidade que a organização caminha no momento e de tomar decisões

corretivas caso sejam necessárias. De acordo com a Figura 2, os bancos de dados dos SIE seriam abastecidos com dados provenientes dos bancos de dados mantidos pelos sistemas de informação corporativos (vendas, recursos humanos, financeiro, etc.) e complementados pelos dados gerados pelas TIs de suporte às equipes e processos de trabalho.

É importante ressaltar que o SIE deve ser estruturado com base na metodologia utilizada para definir e gerir os parâmetros de performance, que permitirão tanto ao gestor público quanto ao cidadão auferirem a efetividade e a eficiência da OP, e, por conseguinte, sua *institutional accountability*.

A tecnologia da informação de suporte às equipes de trabalho, *Groupware*, é a tecnologia que capacita grupos de pessoas a executarem atividades de comunicação, colaboração e coordenação. Estes três modos de trabalho, executados em conjunto ou em separado, ao mesmo tempo ou em tempos distintos, no mesmo local geográfico ou não, permitem que os resultados do trabalho em equipe sejam gerados (Lotus, 1995).

O modo de trabalho “comunicação” é responsável pelo fluxo de informação entre os componentes da equipe de trabalho, operando como um meio eletrônico passivo para a transmissão da informação. Como exemplo, pode ser citado um sistema de correio eletrônico.

Colaboração provê um espaço eletrônico compartilhado pelos membros de uma equipe para trocas de informação e discussões sobre os diversos assuntos de natureza semi-estruturada e pertinentes ao trabalho da equipe. Este espaço compartilhado é essencial para a gerência e minimização da ambigüidade inerente à interação entre seres humanos. Este modo de trabalho permite que os membros de uma equipe se reúnam virtualmente, minimizando assim a realização de reuniões face a face, com conseqüentes ganhos de produtividade e diminuição de custos operacionais. Bancos de dados compartilhados são utilizados para implementar o modo de trabalho colaboração.

Para as atividades mais estruturadas que são executadas pelos membros de uma equipe, o modo de trabalho coordenação provê o suporte adequado através da automação, do controle e do sincronismo da seqüência de execução das atividades de um processo de trabalho, baseado em regras e condições pré-estabelecidas. O modo coordenação é implementado pelas ferramentas de automação de fluxo de trabalho (*workflow manager*).

A Figura 2 traz ainda dois componentes de TI importantes para a operacionalização do modelo proposto: os “Sistemas de Informação” e a “Infra-estrutura de Processamento & Transporte de Dados”. O primeiro é formado pelo conjunto de sistemas de informação corporativos que em geral foram construídos para dar suporte informacional às grandes funções da organização, tais como: Recursos Humanos, Orçamento e Finanças,

Contabilidade, Material, etc. Os bancos de dados mantidos por estes sistemas são uma fonte de dados para os SIE construírem e manterem atualizados seus bancos de dados sobre os indicadores de performance da organização. Outra ligação apresentada na Figura 2 é o fluxo de dados existente entre as ferramentas de *Groupware* e os Sistemas de Informação, através da qual as equipes de trabalho, de forma concorrente, utilizam-se de dados e fornecem dados aos Sistemas de Informação.

O segundo e último componente, a Infra-estrutura de Processamento & Transporte de Dados, como o próprio nome diz, é composto por toda a infra-estrutura de hardware e software necessária para a coleta, processamento e transporte dos dados em uma organização. Esse componente se constitui no conjunto de computadores (de todos os portes), do software básico (sistemas operacionais, utilitários diversos, etc.) e da rede de comunicação de dados que interliga esses vários computadores. Cabe ressaltar que em geral a grande parte dos investimentos em TI efetuado pela maioria das OPs realiza-se neste componente, ou seja, em ferramentas e infra-estrutura, quase sempre desconectados de planos de mudança e/ou melhoria organizacional. A consequência deste fato é o pequeno impacto que TI provoca no aumento da eficiência e efetividade da OP, uma vez que os gestores responsáveis pelos investimentos em TI estão mais preocupados em “informatizar” a organização do que tratar e gerenciar o recurso informação, este sim, um insumo vital na operação e na transformação das organizações.

Informação é o recurso vital para a viabilização de ambas as forças de mudança da organização indicadas no modelo proposto. As tecnologias da informação indicadas acima são os instrumentos de disponibilização deste recurso vital, a informação. Conseqüentemente, a utilização destas TIs, em perfeita harmonia com os demais componentes da proposta de mudanças de uma organização pública, operará como um fator propulsor destas mudanças.

5. Considerações sobre a estratégia de implementação

Considerando que a utilização deste arcabouço metodológico em uma organização pública irá provocar mudanças significativas e, conseqüentemente, resistências a este processo surgirão naturalmente, é importante discorrer sobre a estratégia de implantação com vistas a minimizar estas resistências e a aumentar a chance de sucesso do empreendimento.

Visando auxiliar os implementadores, o autor indica os seguintes tópicos relevantes, entre outros, a serem considerados no exercício do arcabouço metodológico proposto:

- Envolvimento e comprometimento dos “donos do poder”
- Líderes x Gerentes
- Equipe técnica
- Implementação *top-down* x *bottom-up*
- Gerência de mudanças

5.1. Envolvimento e comprometimento dos “donos do poder”

Mudanças de porte em organizações não se iniciam e se processam com sucesso caso não haja envolvimento e o real comprometimento dos executivos da organização, isto é, dos detentores do poder posicionado no nível mais alto da organização. A aplicação deste arcabouço metodológico em um processo de transformação de uma OP, principalmente se é iniciado pela força externa, que trabalha com o componente estratégico da instituição, requer o aval e o apoio comprometido da alta direção da organização. Atualmente, este apoio da alta direção deverá ser facilitado pelos esforços da reforma do aparelho do Estado que estão pressionando os dirigentes de instituições públicas a trabalharem com o componente estratégico voltado para resultados e clientes. Uma fonte de pressão em nível estratégico é a formalização dos contratos de gestão entre os organismos controladores e a OP, nos quais são (ou deverão ser) estabelecidos os resultados e respectivos níveis de performance a serem obtidos pela OP *vis-à-vis* aos recursos públicos a ela alocados. Conseqüentemente, uma alternativa para cooptar e comprometer os executivos com a transformação de sua instituição, utilizando este arcabouço metodológico, é que o próprio se apresenta como uma alternativa para o provimento dos meios necessários para cumprir o contrato de gestão, firmado com órgãos superiores de controle, ao mesmo tempo que provê elementos para a transformação da OP.

5.2. Líderes x Gerentes

A aplicação deste arcabouço metodológico provocará mudanças em uma OP, transformando seu formato organizacional, sua forma de funcionamento, sua forma de gestão e, conseqüentemente, sua cultura.

Para levar a cabo e com grandes chances de sucesso esse processo de transformação, é desejável a existência de liderança nos executivos responsáveis pelo processo de mudança. Este fato é importante por várias razões, entre as quais podem ser mencionadas:

- a) a geração de uma visão futura da OP, e,
- b) o maior envolvimento e comprometimento de todos na organização no processo de mudança, dada a credibilidade e a influência positiva do líder.

O papel que a maioria dos executivos típicos de OPs desempenham é o de gerente, i.e., administradores do *status quo* existente, em geral preocupados com o cumprimento do ritual burocrático, e, quando muito, criando e implementando ações que provocam pequenas mudanças em detalhes operacionais da máquina burocrática. Para haver transformação real de uma OP, é necessária a criação de uma visão de futuro e para isso é desejável a existência do líder, que cria ou adota essa visão e conduz o processo de mudança.

Quando não existir nenhum executivo com o perfil de líder na organização, uma alternativa que pode ser utilizada é a elaboração da visão de futuro por um grupo de empregados, respeitados por sua competência técnica e conhecimento do negócio da OP, que seria posteriormente encampada pelos executivos que detêm o poder. Desta forma, um grupo formado por executivos e empregados formuladores da visão seria responsável pela implementação das ações de transformação, fazendo, assim, o papel do líder inexistente.

Em resumo, transformar uma OP requer uma visão de futuro da organização, que pode ser provida por um líder ou por um grupo de empregados que conheçam “a fundo” o “negócio” da OP. A implementação desta visão será facilitada com a presença do líder, conduzindo a organização (leia-se recursos humanos) do ponto A (*status quo*) ao ponto B (OP transformada). O arcabouço metodológico proposto provê uma estrutura de como o componente estratégico (visão, missão, objetivos corporativos, etc..) se relaciona com outros elementos importantes em um processo de transformação de uma organização.

5.3. Equipe técnica

Uma das chaves do sucesso no processo de transformação de uma OP é a formação de uma equipe que irá ser responsável pela implantação dos componentes do arcabouço metodológico proposto. Esta equipe deverá ser formada com os melhores e mais competentes empregados da OP, tendo em vista que um processo de transformação organizacional exige que os executores da mudança devam ter a competência e a habilidade para fazer a transição o mais suave possível e com poucos efeitos indesejáveis no ambiente e operação da organização, e, obviamente, minimizando, ao máximo, o risco de fracasso do projeto.

Esta equipe deve ser multidisciplinar, em geral envolvendo pessoas com as seguintes especialidades: área de negócios da OP, gerência de mudanças, desenvolvimento organizacional, tecnologia da informação e, possivelmente, um representante dos clientes da OP. Os membros da equipe deveriam ter uma dedicação mínima de 70% do tempo, sendo recomendável que o núcleo da equipe tenha dedicação integral. A equipe deve ser

estruturada e gerenciada de forma a facilitar o uso efetivo do potencial humano existente, devendo se reportar diretamente à alta direção da OP.

Os membros desta equipe também seriam responsáveis por gerenciar e absorver *know-how* de consultores externos, que viessem a ser contratados para resolver problemas ou prover informações em áreas em que a OP não disponha de competência interna.

5.4. Implementação *top-down* x *bottom-up*

Do ponto de vista global de uma OP, o arcabouço metodológico pode ser implementado com um enfoque *top-down* (de cima para baixo, do geral para o detalhado) ou *bottom-up* (de baixo para cima, do detalhado para o geral). A relevância deste tópico deriva da necessidade de apresentar alternativas factíveis para aqueles que trabalham na área de desenvolvimento organizacional, no momento em que irão aplicar métodos e técnicas de transformação de uma OP, uma vez que as condições (sócio-políticas, financeiras, recursos humanos, etc..) podem recomendar a utilização de um enfoque ou outro.

A implantação do arcabouço metodológico usando o enfoque *top-down* está relacionado à força externa — *Institutional Accountability* — e aos componentes estratégicos da OP (visão, missão, etc..). O uso deste enfoque requer o apoio e o comprometimento da alta direção da OP e, preferencialmente, de um líder entre os executivos desta OP, e, dado o seu escopo geral, por se tratar de toda a organização, pode levar mais tempo para produzir resultados com visibilidade imediata para todos. Por outro lado, este enfoque, por trabalhar do geral para o detalhado, prepara a base para a execução de todas as atividades de implantação dos demais componentes do arcabouço metodológico, de forma lógica e organizada. Por exemplo, uma vez definida a visão, a missão, os objetivos corporativos e seus parâmetros de performance, fica mais fácil identificar quais são os processos de trabalho críticos da OP.

Quando não houver condições para a aplicação do enfoque *top-down*, principalmente por não estar a alta direção sensibilizada com as mudanças propostas para a OP, pode-se trabalhar nos componentes do arcabouço metodológico relacionados à força interna, i.e., as equipes de trabalho. Equipes de trabalho são grupos de pessoas que executam os processos de trabalho que irão produzir, em última instância, os resultados demandados pelos clientes da OP. Portanto, o componente inicial a ser tratado são os processos de trabalho. Como não deve existir uma clara visão da OP, os processos de trabalho críticos não poderão ser identificados a partir do enfoque *top-down* e terão de ser identificados com base na intuição e conhecimento do negócio da OP, constituindo-se, desta forma, em um enfoque *bottom-up*, de baixo para cima. O risco que se corre aqui é que uma vez que não se tem uma visão geral da organiza-

ção, podem ser escolhidos processos de trabalho que não são críticos ao cumprimento da missão da OP, ou mesmo nem deveriam ser executados no novo formato da OP transformada.

Visando facilitar o entendimento da aplicação dos dois enfoques de tratamento no processo de transformação de uma OP, consideremos que o arcabouço metodológico seja um quebra-cabeças de 1.000 peças que forme a figura de um castelo. No enfoque *top-down*, estaria disponível uma foto do castelo (“o plano estratégico”) e instruções de como dispor as peças. Já no enfoque *bottom-up*, não se sabe que a figura final da montagem será um castelo, e, no melhor dos casos, tem-se uma idéia difusa do castelo resultante. Isso leva a um processo de ajuste das peças na tentativa de montar o quebra-cabeças até chegar à figura final. Este processo pode levar a várias montagens e desmontagens do quebra-cabeças, o que embora produza resultados parciais e de curto prazo, no longo prazo custará caro e poderá não levar à montagem da figura completa do castelo.

5.5. Gerência da mudança

Transformar uma organização significa implementar mudanças profundas, muitas vezes radicais, sobre o *status quo* existente. No cerne das mudanças organizacionais está a mudança dos recursos humanos da organização. Qualquer processo de transformação, que não leve em consideração os recursos humanos envolvidos em primeiro lugar, tem grandes chances de fracassar.

A gestão de mudanças inclui a orquestração de um conjunto de atividades que objetivem a redução da resistência e aumente o comprometimento dos recursos humanos com o estado futuro desejado. Ela é importante e necessária para que as pessoas (“átomos” do processo de mudança) adotem os novos processos e tecnologias associadas de acordo com o planejado, de forma a realizar os benefícios esperados. Portanto: informar, envolver, convencer e comprometer os recursos humanos da organização, de forma a minimizar as barreiras humanas e organizacionais contra as mudanças que visam levar a OP ao estado futuro desejado, ou seja, a gestão da mudança, é um componente importantíssimo dentro da proposta.

Cabe primeiramente à equipe técnica a tarefa da gestão de mudanças, executada concorrentemente com as transformações técnicas propostas.

6. Comentários finais

Transformar organizações em geral, e as públicas em particular, é uma tarefa difícil, complexa, geradora de conflitos, que depende recursos e que requer, no mínimo, o apoio dos detentores do poder e de um

plano de mudanças, claro e explícito, para todos na organização. Este artigo objetivou apresentar algumas idéias sobre este plano de mudanças na forma de uma proposta de arcabouço metodológico, na qual a TI atua simultaneamente como componente de suporte e propulsor da mudança, e, de forma integrada, com os demais componentes do modelo.

Outra faceta desta proposta é o número mínimo de forças de transformação da OP. O objetivo é evitar a abertura de várias frentes de mudança de uma OP e suas desvantagens decorrentes devido às dificuldades de gestão e integração entre as várias ações de mudança. As duas forças consideradas no arcabouço são poderosas e complementares, atacando o problema da transformação da organização com pressões endógenas e exógenas, que sinergicamente se encontram nos processos de trabalho executados pela organização. Esta preocupação simplifica a proposta metodológica, facilita o seu entendimento e a sua implementação, tornando o arcabouço um roteiro geral do processo de transformação de uma OP. É importante frisar que este roteiro deverá sofrer ajustes e detalhamentos posteriores, à medida da implementação do mesmo e em função da cultura da organização, do contexto do processo de mudança, da competência disponível e dos recursos alocados.

Também foi levado em conta, na proposição do arcabouço metodológico, elementos relacionados com organização voltada para resultados, clientes e performance através dos componentes do modelo que implementam a força externa, ou seja, a *institutional accountability*. O objetivo foi, desta forma, de compatibilizar a proposta metodológica com os vários programas de reforma do setor público existentes atualmente em vários países, tais como o *National Performance Review* (NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, 1993) dos EUA e o Programa de Reforma do Aparelho do Estado (Câmara da Reforma do Estado, 1995) do Brasil, possibilitando, assim, que se cumpram os contratos de gestão ao mesmo tempo que se transformem as OPs em organizações para resultados e performance.

Notas

- ¹ Este trabalho é resultado do programa de pesquisa de pós-doutorado executado no *Department of Engineering Management*, da *The George Washington University, Washington-DC, USA*.
- ² Tecnologia da Informação é entendida no contexto deste artigo como “um conjunto de equipamentos, programas, facilidades de comunicação, metodologias e demais meios utilizados para captar, tratar, armazenar, recuperar e distribuir o recurso informação.
- ³ Neste artigo o conceito de *eficiência* de uma organização pública está relacionado ao uso ótimo de recursos na geração de seus produtos e serviços. Já *efetividade* está relacionada com o nível de aceitação/satisfação dos produtos e serviços pelos clientes da organização pública.
- ⁴ Esta palavra da língua inglesa não tem tradução precisa para o português. Anna M. Campos provê uma boa explicação sobre o conceito de *accountability* no artigo *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* (CAMPOS, 1990). Neste documento, este termo será entendido como “responsabilidades institucionais com transparência”, ou simplesmente, “responsabilidades com transparência”, i.e., os executivos públicos e suas OPs “respondem pelo” (são “accounted for”) bom uso dos recursos públicos, produzindo resultados em nível de eficiência e efetividade compatíveis com as expectativas de seus cidadãos-clientes.
- ⁵ Observação: As setas pontilhadas indicam a dependência de todos os componentes do arcabouço metodológico proposto com o componente Recursos Humanos e seu desenvolvimento, sem o qual nada acontecerá na organização.

Bibliografia

- ALTER, S. *Information Systems: a management perspective*. The Benjamin / Cummings Publishing Co., Menlo Park, CA, 1992.
- BRYSON, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA, 1995.
- CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Brasília, DF, 1995.
- CAMPOS, A. M., *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública (RAP), FGV, Rio de Janeiro, RJ, Fev/Abr 1990, p. 30-50.
- HERZLINGER, R. E., *Can public trust in nonprofits and governments be restored?* Harvard Business Review, Cambridge, MA, March-April 1996, p. 97-107.
- Lotus Corp. *Groupware: Communication, Collaboration and Coordination*. Cambridge, MA, 1995.

- MINTZBERG, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. The Free Press, New York, NY, 1994.
- MINTZBERG, H. *Managing government: governing management*. Harvard Business Review, Cambridge, MA, May-June 1996, p. 75-83.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW. *Creating a Government that Works Better & Costs Less*. Random House, Inc., New York, NY, 1993.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Editora MH Comunicação, Brasília, DF, 1992.
- PINCHOT, G. & PINCHOT, E. *The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization*. Berret-Koehler Publishers, San Francisco, CA, 1994.
- ROBBINS, S. P. *Organizational Behavior*. Prentice-Hall, Englewood-Cliffs, NJ, 1996.
- SCOTT-MORTON, M. S. Editor, *The Corporation of the 1990's: Information Technology and Institutional Transformation*. Oxford University Press, New York, NY, 1991.
- WALTON, R. E. *Tecnologia da Informação: o uso de TI pelas empresas que obtêm vantagem competitiva*. Editora Atlas, São Paulo, SP, 1993.

Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudanças

Paulo Sérgio Vilches Fresneda

A redefinição do papel do Estado na sociedade e a conseqüente transformação das Organizações Públicas (OPs) implementadoras deste novo papel têm sido tópicos-alvo constantes de discussão e ação de governos, tanto em países desenvolvidos, quanto nos em desenvolvimento.

Neste artigo é apresentada uma proposta metodológica para a transformação de OPs, utilizando-se de tecnologia da informação (TI) como fator propulsor deste processo de transformação. O arcabouço metodológico proposto está, basicamente, ancorado em duas forças de mudança: uma força externa à OP — *Institutional Accountability*, e uma força interna à OP — Equipes de Trabalho, que, sinergicamente, encontram-se nos processos de trabalho executados pela OP transformada. As TIs que viabilizam e provêm suporte à implementação das forças externa e interna são, respectivamente: Sistema de Informação Executivo e *Groupware*.

Transformando organizaciones públicas: la tecnología de la información como factor propulsor de cambios

Paulo Sérgio Vilches Fresneda

La redefinición del papel del Estado en la sociedad y la consecuente transformación de las Organizaciones Públicas (OPs) implementadoras de este nuevo papel han sido constantes tópicos-objeto de discusión y acción de gobiernos tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo.

En este artículo se presenta una propuesta metodológica para la transformación de las OPs, utilizándose de tecnología de la información (TI) como factor propulsor de este proceso de transformación. La estructura metodológica propuesta está, basicamente, apoyada en dos fuerzas de cambio: una fuerza externa a la OP — *Institutional Accountability* — y una fuerza interna a la OP — *Equipos de Trabajo* — que, sinérgicamente, se encuentran en los procesos de trabajo ejecutados por la OP transformada. Las TIs que viabilizan y proveen soporte a la implementación de las fuerzas externa e interna son respectivamente: Sistema de Información Ejecutivo y *Groupware*.

Transforming public organizations: using information technology as a change driver factor

Paulo Sérgio Vilches Fresneda

The redefinition of State role in society and the consequent transformation of public organizations that will implement this new role have been target topics of government discussion and action, both in developed countries and in developing countries.

In this paper a methodological framework is presented for public organization transformation through the use of information technology as the driver factor of this change process. The proposed methodological framework is basically anchored in two change forces: an external force to the public organization — *Institutional Accountability*, and an internal force to the public organization — *work teams*, which sinergically, unite in the work processes carried out by the transformed public organization. The information technologies that make possible and support the implementation of the external and internal forces are, respectively: Executive Information System and *Groupware*.

Contato com o autor: fresneda@sede.embrapa.br

PhD em
Information Management, The George Washington University, Washington-DC, USA, Pesquisador da Secretaria de Administração Estratégica e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Brasília-DF

Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*¹

Flávio da Cunha Rezende

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

Introdução

Este artigo analisa a natureza e a formação da agenda de reformas (*agenda setting*), a seqüência de implementação, as principais inovações, a dinâmica político-institucional e alguns dos resultados alcançados pelo *National Performance Review*, programa de reforma administrativa na administração do presidente Bill Clinton implementado em 1993.²

A discussão sobre a natureza e a formação da agenda do programa tem por objetivos centrais entender os princípios e os objetivos programáticos deste programa de reforma do setor público, ressaltando as bases conceituais em que se assenta este esforço de reforma, os pontos de inovação sobre formas de pensar e agir sobre a administração pública americana, sobre o papel e missão do governo federal na economia e na sociedade americana, bem como as principais especificidades desta agenda em relação a outras experiências de reformas nos Estados Unidos e no plano internacional. A atenção central dos esforços desta análise permite entender o novo paradigma empreendedorialista proposto pelo NPR para o funcionamento da burocracia no governo federal americano.

A avaliação dos resultados do programa tem por objetivo dotar o trabalho de uma base empírica capaz de permitir compreender como alguns dos resultados pretendidos pelo programa foram obtidos nas principais agências e departamentos do governo americano. A análise dos resultados obtidos pelo NPR utiliza as seguintes variáveis: redução do número de funcionários, controle dos *political appointees* (cargos de confiança); efetividade na redução do gasto público e efetividade na implementação das recomendações propostas pelo programa. Esta breve aferição de alguns resultados pontuais do programa não permite avalia-

Doutorando em planejamento e políticas públicas pela Cornell University, financiada pela Capes-Brasil

ções de natureza normativa sobre o sucesso ou insucesso do programa,³ e se constitui como um elemento suporte para os pontos principais apresentados ao longo do texto em torno dos objetivos programáticos do NPR.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira parte, os princípios, objetivos e a natureza da agenda do programa são apresentados. Em seguida, o foco se volta para uma compreensão da formação da agenda e da seqüência de implementação das reformas. Na terceira parte, privilegia-se a análise da dinâmica político-institucional em torno do programa de reformas, com destaque para as tensões entre o Legislativo e Executivo em torno das reformas, e o seu impacto sobre a mudança de preferências na agenda do programa. A última parte apresenta um painel empírico sobre alguns dos resultados obtidos pelo programa em agências e departamentos do governo em áreas de interesse à análise. Na parte final também são apresentados comentários finais e alguns pontos de interesse para a condução das reformas administrativas em curso no Brasil.

1. Contextualizando a necessidade de reformas no setor público nos Estados Unidos

A iniciativa de reorganização do Executivo federal constitui tema recorrente na agenda de políticas públicas nos Estados Unidos. Tanto para republicanos como para democratas de diversas orientações e visões sobre o papel do governo federal, a preocupação com a melhoria qualitativa dos padrões de administração federal foi materializada em programas específicos de reformas, com diferentes objetivos e missões ao longo do tempo. A literatura temática assinala 11 (onze) macroprogramas federais destinados a alterar padrões de administração federal desde o início do século.⁴ No período anterior ao *New Deal*, os três governos republicanos (1905-1924) formulam e implementam três programas: a *Keep Commission*, o *President's Commission on Economy and Efficiency*, e a *Joint Commission on Reorganization*, os quais tinham como objetivo central realizar alterações nos sistemas de orçamento das agências, gestão de pessoal, controle da informação, e ainda estruturar as funções do governo federal. A partir do *New Deal*, quando o governo federal americano inaugura a era democrática, tais questões permanecem reavivadas num momento de expansão dos governos e dos gastos públicos. Com o presidente Franklin Roosevelt (1901-1909) o governo federal inaugura a agenda de reformas no *President's Commission on Administrative Management* (1936-1937). Tal esforço programático se transforma na famosa Primeira Comissão Hoover (1947-1949) implementada durante o governo de Henry Truman (1945-1953), onde o

governo passa a se preocupar com a questão orçamentária de forma mais significativa. A segunda Comissão Hoover (1953-1955) que viria a acontecer nas duas gestões do republicano Dwight Eisenhower (1953-1961) focaliza-se em alterações, na redistribuição de funções administrativas no Executivo. Nos anos 60, a reorganização federal na agenda republicana reaparece com Nixon (1969-1974), com a implementação da *Ash Commission*, um programa focalizado na reestruturação do Executivo federal num contexto de completa transformação dos padrões de governança nos Estados Unidos. No governo de Carter (1977-1981), as questões de reorganização interna do governo são condensadas no *Carter Reorganization Effort* (1977-1979), um tímido esforço de reformas, mas que, no entanto, tinha por objetivo central reorganizar os processos internos nas estruturas da administração pública. Contudo, é nos anos 80, com o governo Reagan (1981-1989), que a preocupação com o controle dos custos do governo e uma maior austeridade fiscal do governo se torna objetivo programático da agenda de reformas. Pela primeira vez, as reformas administrativas se associariam de modo mais intenso com a questão da restrição de recursos, onde os imperativos de eficiência e qualidade na gestão pública se tornam os princípios balizadores de tais políticas públicas.

Na grande parte dos estudos realizados no escopo destes programas, o diagnóstico recorrente, sob diversas orientações, é o de que a administração federal apresenta problemas derivados de excessiva regulação interna, centralização da gestão e coordenação das decisões no Legislativo e na Presidência, superposição de competências e funções, alta hierarquização, resistência à mudança e inovação nos procedimentos e mecanismos internos de regulação da burocracia, descompasso entre demandas por recursos e objetivos das agências, e ainda deficiências nos sistemas internos de controle e difusão da informação para tomada de decisões. Estes elementos têm contribuído para uma burocracia que funciona com reduzida *accountability*, associada a excessivos gastos públicos, combinação que tem orientado de modo decisivo os programas de reformas e reorganizações no sistema de administração do Executivo federal americano.

Tais problemas se tornaram visivelmente mais agudos com a entrada em cena da crise econômica e financeira desencadeada no anos 80, quando os padrões democráticos de expansão do governo eficiente tornaram-se absolutamente incompatíveis com a governança. Os governos têm progressivamente se preocupado com a questão do controle do gasto público e procurado implementar mecanismos voltados para reduzir os programas governamentais, desregular e privatizar funções públicas, e sobretudo, alterar o papel do governo federal numa economia progressiva-

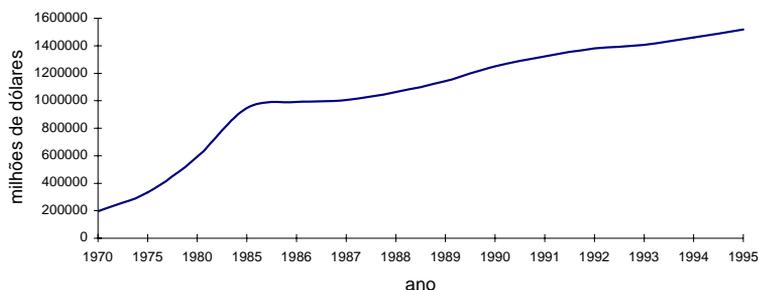
mente competitiva e global, e numa sociedade democrática, com intensa demanda por melhores serviços públicos.

Diante de tais requisitos, os padrões e os modos de administração pública tradicionais têm sido profundamente questionados em torno de suas capacidades de se ajustar aos novos imperativos por melhor governo em ambientes marcados por controle orçamentário e fiscal. O argumento de que os padrões tradicionais de gestão pública devem ser revistos tem adquirido considerável visibilidade na formulação das agendas de reformas administrativas, tornando-se decisivo a partir de meados dos anos 80, quando o Presidente Reagan, com sua orientação neoliberal centrada nos princípios do *supply-side economics*, lança de modo agressivo um programa de combate à burocracia e um programa de privatizações, fazendo com que o governo passe a ser a raiz dos diversos problemas econômicos e financeiros do país.

É exatamente neste período que os programas federais de reorganização federal passam a ser profundamente atrelados à questão fiscal, a qual tinha sido questão secundária no momento de expansão do governo. Os governos nos anos 80 - Reagan (1981-1989), e Bush (1989-1993) — implementam esforços programáticos no sentido de alterar o padrão de intervenção do governo federal na economia e na sociedade americana, e ainda o padrão de envolvimento dos mercados nas políticas públicas. A crítica ao padrão centralizado e hierárquico produzido pelo modo de pensar e organizar a administração pública federal, no entanto, passa despercebida por tais programas de reformas. O ataque à burocracia e o controle austero das finanças públicas, descentralização, devolução de autoridade para os governos locais, desregulamentação e privatização assumem o comando da agenda.

Tais programas promoveram uma significativa inflexão no padrão de gastos públicos nos EUA. Como apresentado no Gráfico 1, o ano fiscal de 1985 representa um ponto de inflexão do padrão histórico de gastos do governo, onde a partir do qual o controle do gasto público assume decisiva e marcante presença. As reformas administrativas passam, portanto, de instrumentos apenas de melhoria das organizações em si, dos seus processos internos, para uma conexão mais profunda com os propósitos mais amplos de controlar a expansão do governo. Em diferentes agendas e ambientes políticos, as reformas administrativas que emergem a partir dos anos 80, diferentemente daquelas formuladas e implementadas nos períodos anteriores, podem ser entendidas como políticas públicas

que expressam as preferências políticas em atingir o objetivo de controle



dos gastos e equilíbrio orçamentário federal.

Gráfico 1: EUA — Evolução dos gastos federais 1970/1996

Tal preferência política balizou a agenda de políticas públicas do presidente democrata Bill Clinton (1993-1996) no seu programa de reformas do setor público. Para o governo Clinton, os imperativos da competitividade econômica na arena internacional, o avanço da era da informação e as demandas internas por melhores políticas públicas fizeram das reformas uma das prioridades da agenda, juntamente com a questão do NAFTA — *North American Free Trade Agreement*; e o crônico problema de melhoria dos sistemas de seguridade social, atenção à saúde, educação e proteção ao meio ambiente. Para o governo Clinton, independente de posição partidária dos democratas, o governo americano precisaria enfrentar reformas mais profundas, as quais deveriam ir além das tentativas de controle dos gastos, mas, que pudessem dar respostas concretas às demandas por melhor e mais eficientes serviços públicos. O desafio central para a agenda Clinton seria, portanto, o de encontrar mecanismos pelos quais fosse possível combinar controle dos gastos públicos (*balance the budget*) ao melhor funcionamento da administração pública federal. Tais objetivos se revelam logo num dos primeiros pronunciamentos do presidente Clinton para o Congresso de maioria democrática em 1993, quando este afirma que "a era do *big government* acabou", e que um novo padrão de organização e funcionamento do governo que funcionasse melhor e custasse menos, fosse introduzido de forma permanente, revisando profundamente as estruturas e os modos sob os quais a administração pública federal vinha funcionando desde o início do século. Tal ambiciosa missão seria materializada na sua agenda de

reformas, no programa *National Performance Review* formulado em março de 1993, a qual introduziu a necessidade de reinvenção⁵ do governo federal no sentido de lidar de forma efetiva com os crônicos problemas e patologias da administração pública federal. Como afirma o próprio Clinton, o objetivo central do programa de reformas é:

"o de dar ao povo americano um governo mais efetivo, eficiente, e responsivo: um governo que custa menos e funciona melhor.⁶ O NPR começou em 3 de março de 1993, quando solicitei ao vice-presidente, Al Gore, para conduzir um diagnóstico de seis meses sobre como o governo federal funciona. O vice-presidente organizou uma equipe de experientes funcionários federais nas diversas áreas do governo para examinar tanto as agências como os sistemas inter-agências, tais como os sistemas de orçamentação, gestão financeira, regulamentação e gestão de pessoal".⁷

O programa de reinvenção introduzido pelo governo Clinton pretendeu superar os problemas burocráticos no sistema de governança americano ao introduzir mudanças significativas nas relações formais de poder e autoridade no interior das agências e departamentos do governo, entre os poderes Executivo e Legislativo, e ainda nas relações inter-agências, elementos considerados fundamentais para uma qualitativa transformação do papel do governo na economia e na sociedade. A análise dos princípios, da natureza da agenda e dos objetivos programáticos do NPR é realizada na parte seguinte.

2. A agenda de reformas e o NPR

2.1. Natureza da agenda, objetivos e princípios gerais do programa de reformas

A agenda de reformas do presidente Clinton ficaria demarcada com maior precisão a partir do lançamento do relatório *Creating a government that works better and costs less*, o qual contém o conjunto de recomendações e iniciativas a serem perseguidas no programa *National Performance Review* (NPR). O ponto de partida para a materialização de tal agenda foi baseado num detalhado diagnóstico realizado em seis meses por uma equipe, contando com os melhores especialistas (mais de 250 funcionários) nos diversos setores da burocracia federal sobre o funcionamento das diversas agências e departamentos do governo, seus problemas principais e oportunidades para as reformas.

A equipe de alto comando responsável pela preparação do primeiro relatório do NPR envolveu David Osborne, um dos autores e principais

difusores da idéia de reinvenção do governo, como orientador especial do programa; Elaine Lamarck, a qual se tornaria a principal consultora do vice-presidente Al Gore; Robert Stone, que viria a ser o diretor do projeto NPR; Billy Hamilton, com experiência no funcionamento de diversas agências do governo; John Kamensky, especialista em sistemas de orçamento e sistemas de gestão de pessoal; Bob Kinsley, especialista em questões de natureza fiscal; e Carolyn Lukensmeyer, especialista em questões da dinâmica interna e das comunicações.⁸

O estudo realizado pelos formuladores do NPR expressa sintonia com o diagnóstico de especialistas de diversas formações teóricas e ideológicas (FIORINA 1981; OSBORNE & GAEBLER 1992; DI IULIO, GARVEY & KETTL 1993; DI IULIO 1994) de que grande parcela dos problemas da administração pública federal estariam associados aos sistemas de estruturas de incentivos sob os quais estas funcionam e se organizam. Com efeito, a forte crítica dos especialistas do NPR recaiu sobre a excessiva interferência do Legislativo sobre a burocracia federal. Nesta perspectiva, os incentivos internos de funcionamento da burocracia federal eram incompatíveis com a autonomia gerencial das organizações públicas, as quais eram fortemente constrangidas no sentido de orientar suas ações por padrões de qualidade e eficiência na prestação de serviços para o consumidor final. Esta crítica ao excesso de regulação do Legislativo viria a ser o ponto nevrálgico de todas as reformas propostas pelo NPR. Baseado neste diagnóstico, o programa de reinvenção do governo foi concebido e fundamentalmente implementado no sentido de alterar os mecanismos internos (incentivos) pelos quais a burocracia federal opera e se organiza, fazendo com que esta se volte gradualmente para prestar melhores serviços para os usuários e clientes dos programas governamentais, a partir de uma gradual "desregulamentação" dos mecanismos que inibem o melhor funcionamento das organizações do governo. Este objetivo deveria ser alcançado a partir de uma revisão das relações de poder e autoridade entre o Legislativo e Executivo na questão da administração pública. Ao assumir tal premissa como fundamental às reformas, a reinvenção traria à tona uma necessidade de rever, mais amplamente, as bases de organização e funcionamento da burocracia.

Neste sentido, o NPR propõe um novo paradigma para orientar a burocracia, e mais amplamente a organização do governo. Este tema tinha estado ausente nas experiências anteriores de reformas, as quais deixaram relativamente intacto o modo de pensar e tratar os problemas burocráticos. O NPR introduz a noção de que a burocracia é, na realidade, um conjunto extremamente heterogêneo e fragmentado de agências, que devem ser melhor entendidas a partir de abordagens que possibilitem compreender estas especificidades, sobretudo no que se refere às necessidades específicas de reformas em cada setor e organização

do governo federal. Esta concepção fragmentada de entender o funcionamento e os problemas burocráticos, como comentaremos adiante com maior detalhe, faria com que o NPR fosse dimensionado a partir de cada agência e departamento, porém, sob coordenação de princípios gerais formulados pelo governo federal. As visões homogeneizadoras praticadas no passado por outras experiências de reformas do governo deveriam ser evitadas no processo de reinvenção.

O estilo fragmentado do NPR se deve ainda ao fato de que cada organização do governo, dado a natureza pluralista da política americana, apresenta uma "política" própria à qual tem significativa consequência no grau em que cada organização se ajusta ao processo de reformas proposto. A experiência histórica das reformas nos EUA mostrou o relativo fracasso das visões mais "homogêneas", as quais privilegiaram iniciativas mais generalizadas para os problemas burocráticos num ambiente de alta diversidade. A abordagem fragmentada e concebida no *bottom-top* poderia ser mais efetiva em lidar com as resistências políticas em cada micro ambiente organizacional em que as reformas fossem implementadas.

Segundo os relatórios do programa, a preferência dos formuladores do NPR pela fragmentação das reformas foi claramente expressa, uma vez que aproximadamente 2/3 das recomendações originalmente propostas tiveram um caráter individualizado por agências e departamentos, sendo o terço restante comum a todas as agências ou voltadas para organizações do governo que tratam com relações inter-agências. No que se refere à natureza das recomendações propostas, estas fundamentalmente se orientaram no sentido de que agências e departamentos passassem a alterar seus procedimentos e princípios de organização gerenciais, suas estruturas de incentivos internos, missões e objetivos organizacionais, prioridades alocativas, graus de autonomia e descentralização, sistemas de gestão e contratação de pessoal, no sentido de garantir eficiência e *accountability* na oferta de serviços públicos.

Um dos pontos de sofisticação e de inovação institucional trazidos pelo NPR e seu paradigma conceitual seria aquele de necessariamente conhecer melhor e alterar (quando necessários) os padrões internos de funcionamento de cada organização do governo. Tal questão permaneceu em grande medida intacta em esforços anteriores de reformas nos EUA, os quais apenas propunham técnicas mais generalistas de controle, planejamento, redução dos custos com a administração, modificações nos sistemas gerenciais sem, no entanto, verificar mais detidamente como o governo funciona e se organiza. O NPR passa a deixar de se preocupar com o que o governo faz (o papel do governo) e ter como prioridade a orientação de como o governo e suas organizações funcionam.

Para os formuladores do NPR, a reinvenção dos mecanismos internos seria uma forma de romper com os padrões históricos de funcionamento marcados pela centralização, reduzida *accountability*, reduzida conexão dos funcionários com resultados e missões, e outra série de falhas burocráticas. Tal escolha de foco, no entanto, estaria profundamente atrelada a reformas mais amplas no balanço de poder e autoridade entre o Executivo e o Legislativo, adicionalmente. Assim, a reinvenção viria a ser um ponto catalizador para tentar promover uma alteração na tensão estrutural no sistema de governança americano entre centralização e descentralização de poder e autoridade entre os poderes. Tal tensão, que permanece viva no sistema de governança americano, origina-se no tempo dos federalistas, refletida nas tensões entre Hamilton (com preferência por maior centralização e controle) e Jefferson (preferência por maior descentralização e *self-governance*). O modo tradicional de organizar o governo teria sido inspirado no modelo hamiltoniano, privilegiando centralização, estruturas hierárquicas e maior controle do Legislativo sobre o Executivo. O NPR viria tentar resgatar a visão jeffersoniana, a qual se inclina por alternativas e mecanismos que privilegiam descentralização, autonomia, e *self-governance*, sendo, portanto, uma solução que pende para uma redução da interferência do Legislativo sobre a burocracia. Com efeito, os objetivos programáticos do NPR associam, portanto, eficiência e performance na oferta de serviços públicos a uma revisão nas relações entre Legislativo e Executivo, e ainda a uma capacidade das organizações em ajustar seus mecanismos internos (incentivos) a tais imperativos.

Durante a formulação do NPR, o congresso democrata não foi consultado acerca do programa de reformas administrativas. O único elo institucional entre o Congresso e os formuladores das reformas naquele momento foi a aprovação do *Government Performance and Result Act* (GRPA) em 1993, uma iniciativa do Legislativo que revela as preferências políticas sobre a questão da performance da administração pública federal. O NPR foi formulado, portanto, sobre os princípios do GRPA, mas, no entanto, considera que os efeitos do Legislativo sobre a burocracia são danosos à performance. O NPR parte do pressuposto que o Congresso, por razões políticas, impõe regras e procedimentos que prejudicam o funcionamento das agências e departamentos do governo em termos de sua capacidade de inovação, de autonomia gerencial, de melhores resultados e de controle de custos. No caso americano, a relação entre o Congresso e a burocracia tem demonstrado que o Congresso contribui em muito para uma administração pública movida pela estrita obediência às regras, as quais desassocia os objetivos organizacionais de questões decisivas como performance, qualidade, resultados e *accountability*.

Outro ponto central diagnosticado pelos formuladores das reformas foi o excesso de centralização exercido por algumas agências do governo como o *General Services Administration (GSA)*, o *Office of Personnel Management (OPM)*, e o *Office of Management and Budget (OMB)*, agências responsáveis pela centralização e hierarquia acerca dos modos e padrões de prestações dos serviços no sistema de administração pública. O papel e as responsabilidades destas agências deveriam ser fundamentalmente revistas com as reformas, sobretudo no que se refere aos seus graus de interferência nas decisões individuais das agências e na definição das prioridades de gastos e controle de custos.⁹

No plano interno das organizações, as propostas de reinvenção focalizaram-se na necessidade de promover incentivos de mercado nas agências e departamentos do governo em áreas específicas, tais como gestão de recursos humanos, uso de tecnologias, compra de material, salários, padrão de prestação de serviços, e.g. Tais incentivos de mercado potencializariam instrumentos necessários para transformar o modo de organização e funcionamento das agências do governo, passando de ambientes "regulados" para ambientes marcados por competição e resultados, em similaridade a firmas privadas operando em ambientes de mercado. Tal transformação estratégica permitiria, por exemplo, que as ações individuais dos funcionários (reguladas por contratos de trabalho) fossem conectadas à performance e eficiência na oferta de serviços para a organização, premiando desempenho individual, inovação, criatividade e performance no desempenho das atividades no trabalho. Os incentivos de mercado viriam, portanto, possibilitar formas de conduzir as organizações a ajustarem suas missões e objetivos organizacionais a resultados e custos, desviando-se das tradicionais formas de estrita obediência às regras.¹⁰ Com isto, cumulativamente, pretendia-se promover uma mudança significativa na cultura organizacional do setor público.

Caberia, portanto, a cada organização se envolver de modo ativo para a reinvenção dos *designs* dos incentivos necessários para as diversas agências e departamentos. O novo padrão de incentivos poderia ser altamente produtivo, caso fossem formulados a partir de um esforço coordenado do governo federal com o envolvimento das agências e departamentos, no sentido de detectar e alterar seus padrões de funcionamento e organização, orientando as reformas necessárias. Dada tal condição, cada agência assumiu considerável responsabilidade em cooperação com o governo federal para promover estratégias concretas de realinhamento dos seus procedimentos internos para a reinvenção do governo.

A justificativa para tal forma de concepção e implementação das reformas, num esforço de síntese, ocorre, portanto, por vários fatores combinados. Primeiro, as formas anteriores de concepção e tratamento

dos problemas burocráticos haviam mostrado os seus limites de alterar o funcionamento da burocracia. Segundo, tal forma de entender o setor público se associa diretamente às novas formas teóricas dominantes no atual *mainstream* do pensamento acadêmico na economia, na administração pública e nas políticas públicas, às quais concebem a burocracia e as organizações a partir dos pressupostos da *new economics of organization*¹¹ e do novo institucionalismo econômico, princípios que privilegiam a relação entre as instituições (as regras do jogo ou a estrutura de incentivos), a performance e eficiência das organizações. Assim, reinventar o governo inexoravelmente passaria por uma tentativa de rever as "regras do jogo" no interior das organizações. Terceiro, a redução das resistências políticas. A forma fragmentada de condução das reformas teria mais a ver com a deliberada estratégia do governo em ajustar as reformas às especificidades da natureza da política de cada organização, evitando ir de encontro às mesmas. Os princípios gerais do paradigma de administração pública proposto pelo NPR são analisados a seguir.

2.2. O NPR e o paradigma empreendedorista

Os formuladores do NPR partiram do princípio geral de que grande parcela dos problemas e patologias da burocracia federal resultavam de uma crise mais ampla de paradigma, no qual se moldaram as estruturas do governo federal. O diagnóstico da crise de paradigma apontava para a evidência de que princípios e formas tradicionais de organização e de funcionamento da burocracia federal eram pouco compatíveis com as demandas por melhor governo. Para reinventar o governo alterando o modo como este funciona, seria fundamental que as formas gerenciais, os princípios e o modo de organizar a burocracia fossem profundamente alterados através de uma concepção diferente em torno de um novo paradigma para a administração pública.

Baseado nas experiências de reformas em corporações do setor privado, em experiências de reformas em diversos governos locais nos EUA, e numa série de inovações teóricas na administração pública e teoria das organizações a partir dos anos 80, o NPR trouxe consigo a introdução de um novo paradigma para a administração pública: o *empresendedorismo*, o qual parte da premissa de que a administração pública pode ser mais eficiente e efetiva com a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública.¹²

Em contraposição ao paradigma gerencialista, o paradigma empreendedorista se assenta na idéia de *similaridade* nos princípios de organização e funcionamento dos setores público e privado, a qual sinaliza para a possibilidade do setor público de se organizar e funcionar com sistemas gerenciais movidos por resultados, objetivos, e por performance, como fazem as organizações do setor privado em ambientes concorrenciais. O governo e suas organizações podem orientar-se, por-

tanto, por padrões de qualidade, eficiência e resultados. Por outro lado, em organizações funcionando dentro de incentivos de mercado, os funcionários públicos podem ter seus contratos de trabalho acoplando salários à performance,¹³ o que permite que as organizações tenham resultados com seus objetivos organizacionais e missões na estrutura de governo.

O segundo princípio empreendedorista informa que as organizações do governo podem funcionar de forma mais eficiente em ambientes competitivos com outras agências, e mesmo com firmas do setor privado. O estímulo à competição impulsiona as agências do governo no sentido de uma definição mais precisa dos serviços a serem ofertados, das suas clientelas, dos custos dos serviços e das formas institucionais necessárias para atingir resultados, e ainda por um uso qualitativamente superior de recursos e tecnologia para a consecução de resultados. O terceiro princípio informa sobre a questão do tamanho do governo, o qual é uma função direta do número de servidores civis empregados em tempo integral (*full-time employees*). O último princípio estabelece que a gestão e os gastos das agências do governo federal devem ser necessariamente atrelados às prioridades orçamentárias, restringindo a capacidade da administração pública em elevar deliberadamente os seus gastos.

Uma administração pública empreendedorista, na visão dos formuladores do NPR, deve perseguir permanentemente os seguintes *estados desejados*:

- a) eliminar procedimentos e regulamentações gerenciais desnecessárias;
- b) transformar a cultura organizacional através da descentralização de autoridade e devolução de responsabilidades para as partes mais periféricas da administração;
- c) voltar-se para a performance, eficiência e satisfação do consumidor-cidadão;
- d) procurar alternativas viáveis para funcionar melhor e custar menos.

O empreendedorismo do NPR não constitui novidade quando comparado a experiências internacionais. Na realidade, os empreendedoristas americanos se balizam — porém, com diferenças substanciais no uso dos instrumentos da governança dado as especificidades das estruturas entre os diferentes países — por princípios importados de outras experiências de reformas, partindo de pressupostos e conceitos utilizados nos governos da Nova Zelândia, Austrália e Inglaterra.¹⁴

No caso americano, em contraste aos casos examinados no quadro abaixo, o setor público assume papel central no processo de *rule-steering* tanto na dimensão primária da regulação quanto no modo de governança. Este modelo de governança típico do governo americano a partir dos anos

80 não sofre mudanças drásticas. O NPR se volta para dar continuidade a uma concepção de governança em que o setor público tem o papel funda-

Regulação	Inglaterra	Nova Zelândia	Estados Unidos
Primária	mercados privatização	mercados privatização	<i>steering rule</i>
Secundária	competitividade	competitividade	competitividade
Terciária	<i>steering results</i>	<i>steering results</i>	privatização
Tipo de Governança	setor privado regimes de mercado	setor privado regimes de mercado	<i>rule steering regime</i>

Fonte: Naschold (1996)

mental de promover uma condução da regras de funcionamento (*rule steering regime*), evitando implementar soluções radicais de privatização ou expansão excessiva dos mecanismos de mercado, embora considere-os fundamentais. Para os empreendedoristas, o papel do governo se mostra ingrediente essencial na organização dos mercados.

Quadro 1: EUA, Inglaterra e Nova Zelândia. Regimes de governança e mecanismos regulatórios 1980-1993

Neste sentido, pode ser explicado por que o NPR assume traço distintivo em relação às experiências desencadeadas por Reagan nos EUA ou por Thatcher na Inglaterra, nas quais as privatizações e a apologia ao setor privado assumem o comando das iniciativas. Os formuladores da reinvenção reconheceram a importância e a necessidade do papel do governo nas sociedades organizadas pelo mercado, assumindo um perfil mais nitidamente institucionalista ao assumir a idéia de que as instituições representam elementos necessários para a eficiência dos mercados e dos governos. O empreendedorismo se volta, portanto, para reinventar os mecanismos internos de funcionamento da burocracia como princípio, afastando-se de concepções que teorizam sobre os males da presença do governo e dos seus padrões. O NPR combate os excessos de regulação do Legislativo sobre a burocracia e mostra que o ajuste entre organizações e incentivos tem profunda conexão com *accountability* e eficiência.

2.3. Exemplificando a reinvenção dos incentivos da burocracia: os laboratórios de reinvenção

Uma das principais inovações institucionais trazidas pelo NPR foi a criação dos laboratórios de reinvenção, organizações criadas no interior de cada agência, no sentido de promover os mecanismos necessários para o melhor funcionamento das organizações. Os laboratórios representaram as experiências-piloto responsáveis pelo *design* e ajuste do processo de alteração dos incentivos no interior de cada instância do governo.

O governo federal estimulou de modo ativo a formação destas organizações, premiando as inovações e os resultados obtidos por cada organização dentro do programa de reformas. Estas organizações, formadas por gerentes, funcionários e membros do governo federal, foram o *locus* para a difusão de processos de inovação e recriação dos padrões tradicionais, da postura das agências com relação a resultados, qualidade, performance, e ainda uma forma organizacional em que os membros da reinvenção poderiam mais participativamente entender, lidar e propor reformas adequadas às especificidades — culturais e organizacionais — de cada organização. Os *labs* têm ainda um papel relevante na permanente avaliação, monitoramento e discussão dos resultados obtidos com as reformas, sem perder de vista os objetivos de redução de custos e melhor funcionamento. Tais laboratórios foram pensados como estruturas permanentemente ativas para introduzir inovações nas estruturas internas de incentivos, mudanças na cultura organizacional das agências, descentralização, *empowerment*, realinhamento dos objetivos organizacionais e missão das agências, e, fundamentalmente para transformar os padrões de prestação dos serviços de atendimento ao consumidor-cidadão.¹⁵

Os laboratórios de reinvenção seriam, portanto, a marca registrada do estilo difuso e fragmentado das reformas no contexto do NPR. Entrar com precisão para alterar e ajustar os mecanismos internos, missões, prioridades, objetivos organizacionais representou *per se* uma mudança radical na concepção centralizada e hierárquica de lidar com a burocracia e seus problemas nos EUA.

Como afirmam alguns autores, a noção da permanente geração de inovações pelos gerentes no *front-line*, no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas agências do governo, foi fundamental para garantir o *feedback* necessário entre incentivos e performance. Esta concepção se mostra incompatível com esquemas centralizados de comando e estruturas verticalizadas de autoridade, pontos que o governo federal visava fundamentalmente eliminar com a reinvenção. Por outro lado, o maior conhecimento interno acerca das regulações necessárias ao funcionamento das organizações seria um grande passo para que as "regulações desnecessárias" fossem eliminadas. Neste sentido, os laboratórios de reinvenção foram criados estrategicamente no sentido de minimizar interferências de controle central sobre as reformas. O grande risco dos laboratórios seria o grau elevado de fragmentação, o qual seria problemático em termos de *accountability*, caso o governo federal não permitisse meios para coordenar o amplo volume de mudanças geradas por todos os laboratórios.

3. Implementando a reinvenção

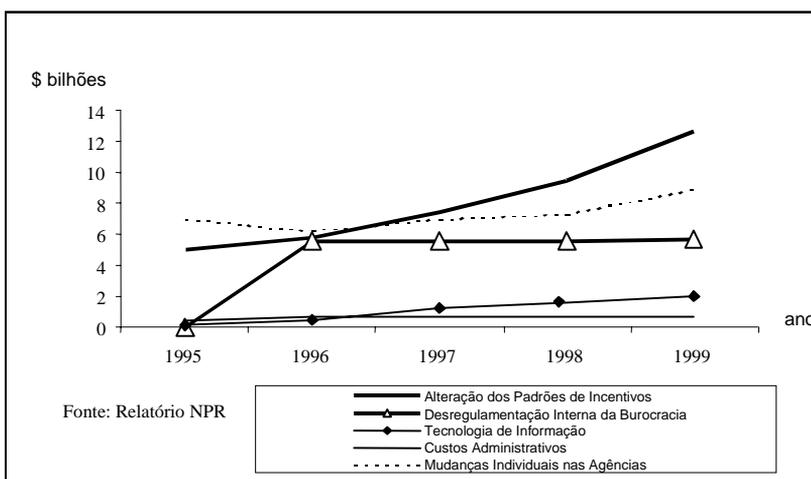
3.1. A seqüência das reformas

A primeira fase do NPR, conhecida na literatura temática como o Rego I, foi concebida para implementar as seguintes iniciativas no interior das agências e departamentos do governo: *downsizing*;¹⁶ descentralização de funções e de autoridade; desregulamentação interna e alteração dos padrões de prestação de serviços para o consumidor final.

No plano da implementação, este conjunto de atividades se voltou para difundir programas de treinamento de funcionários federais no que se refere a padrões de atendimento ao consumidor, para a criação dos laboratórios de reinvenção, e ainda a formação de conselhos interagências, os quais seriam responsáveis por um sistema de monitoramento de informações para o acompanhamento de 1.250 iniciativas de reinvenção de naturezas diferentes nas diversas agências e departamentos do governo na sua fase inicial, a qual seria fundamental para elevar a *accountability* e performance do programa.

No que diz respeito às iniciativas de *downsizing*, o Rego I focalizou, na implementação de iniciativas em cortes de pessoal, a redução de procedimentos e regulações intraburocráticas em 50%, e ainda a introdução de princípios e padrões para a prestação geral de serviços públicos pelas diversas agências do governo.¹⁷ As primeiras recomendações sinalizaram para a redução de 252 mil funcionários federais,¹⁸ e redução estimada dos custos com o governo em torno de \$108 bilhões.

No período 1995-1999, a redução de custos com o governo foi planejada a partir de quatro áreas de reinvenção: cortes em programas governamentais; redução de pessoal;¹⁹ desregulamentação interna; mudanças na cultura organizacional; introdução de mecanismos de mercado no interior da burocracia e implementação de tecnologias de informação.

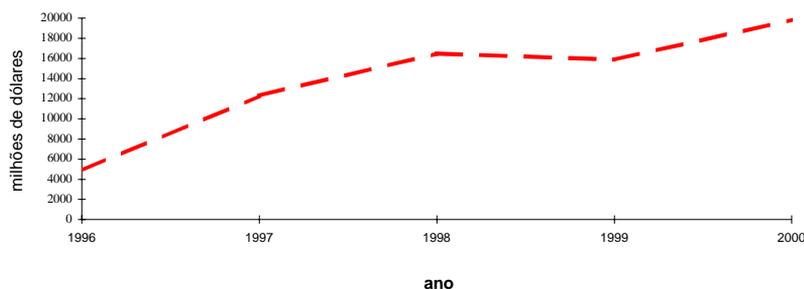


As metas programadas para a redução de custos por natureza de reforma estão apresentadas no Gráfico 2 abaixo. Os dados revelam que as iniciativas de alterações de padrões internos de incentivos, desregulamentação e mudanças internas nas agências e departamentos deveriam produzir a grande parcela das reduções de custos programados com as reformas.

Gráfico 2: NPR — Estimativa de redução dos custos por natureza de reforma

No que tange a concepção da redução dos custos com o governo, estaria claro para os formuladores do programa que, no médio e longo prazo, os resultados efetivos das reformas dependeria em grande parte do grau de compromisso das agências ao programa proposto. Ajustes graduais e novas recomendações seriam de fundamental importância ao longo do processo dando o ajuste fino qualitativo (*fine-tuning*) das reformas, sobretudo aquelas de natureza menos tangível, como as mudanças nos processos, incentivos e cultura organizacionais. A redução dos custos com o governo deveria ocorrer a partir da *contínua reinvenção* das estruturas de incentivos internas e comuns às agências e não apenas a partir de uma simples execução das recomendações formuladas pelo programa.

No sentido de apreender como o NPR pretendeu atingir a redução de custos, é importante compreender como os formuladores do programa pretenderam fazê-lo ao longo do tempo. Considerando todas as agências



no período 1996-2000 — a segunda fase do programa Rego II — como apresentado no gráfico abaixo, a redução dos gastos públicos apresentaria três fases a saber: a primeira, que compreende o período de 1996 a 1998, em que as reformas produziriam, caso bem-sucedidas, uma agressiva redução dos gastos públicos. O período 1998-1999 seria estável, seguindo-se de uma nova *redução agressiva de custos*.

Gráfico 3: Redução estimada dos gastos do governo 1996/2000 (Todas as agências)

3.2. A segunda fase da reinvenção: quando as reformas encontram as exigências da política

No segundo relatório lançado em 1994, *Putting Costumers First: standards for serving for the american people*, o objetivo programático de funcionar melhor assumiu as principais iniciativas da agenda de reformas, dando continuidade às preferências da primeira fase. O governo federal havia conduzido o plano tático das reformas, estimulando as agências a trabalharem intensivamente numa mais precisa definição dos seus padrões de prestação de serviços, na alteração dos incentivos internos e na promoção de difusão de poder e autoridade para os níveis mais de ponta da organização.

Tal concepção teria uma forte dose de estratégia política. O governo Clinton pretendia utilizar suas energias iniciais num forte esquema de "incentivos" para o *empowerment* das agências, de combate ao *red tape*, e desregulamentação da burocracia, fazendo com que a visibilidade e o envolvimento das partes do sistema federal se motivassem em torno dos objetivos programáticos do NPR num primeiro momento. Deliberadamente, o governo partiria para políticas de reinvenção da cultura organizacional e das estruturas de incentivos internos como o primeiro *golpe tático*, o qual criaria o ambiente necessário para a implementação dos cortes previstos de pessoal e dos custos, que viriam inevitavelmente na segunda fase da reinvenção.

Por outro lado, ao proceder num esforço primeiro em explorar as possibilidades de fazer com que o governo funcionasse melhor, os estrategistas em Washington pretendiam minar possíveis resistências internas às mudanças, ajustando as reformas ao modo específico de como cada organização cooperaria com as mudanças, o que em muito dependeria de como "a política" das reformas se processaria no plano individual de cada uma das agências e departamentos do governo.

No terceiro relatório do NPR, o *Common Sense Government* (1995), o governo federal introduziu mais 180 recomendações novas para as reformas. Neste relatório, os formuladores do programa difundem a noção de que as reformas propostas pela administração Clinton seriam o modo consensual pelo qual os agentes políticos e administrativos deveriam posicionar-se em relação à reinvenção do governo. Este momento seria crucial para a administração Clinton e o seu programa de reformas, uma vez que o novo Congresso eleito provavelmente exigiria maior

agressividade no combate aos custos com o Executivo, como prometidos pelo governo Clinton. Certamente, as tensões políticas seriam decisivas nesta fase delicada das reformas.

A visão de que a reinvenção do governo representaria um consenso para os atores políticos no Executivo, no Legislativo e em outras organizações de relevância (sindicatos, partidos, etc) seria apenas um rótulo estratégico para aliviar a batalha política entre o Executivo e o Legislativo, que viria ocorrer quanto ao encaminhamento e as preferências em torno da condução das reformas do governo, e sobretudo, em relação aos cortes dos custos do governo. Até então, a administração Clinton e os estrategistas do programa de reinvenção teriam optado pela estratégia de implementar o *politicamente realizável*, sem procurar criar fortes tensões com o poder Legislativo, sobretudo porque as reformas pretendiam alterar o modo de relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo. Dado que no fundo das propostas do NPR estava explícito a ampliação da autonomia das agências administrativas, o novo Legislativo poderia criar poderosas resistências à aprovação de legislação necessária para implementar as reformas pretendidas.

O primeiro *round* da batalha política entre o Legislativo e os formuladores do programa em Washington se tornou claro já em 1993, no momento da definição das prioridades para o orçamento nacional, e continuou de modo decisivo em 1995. Passados dois anos do início do programa, em 1995, contrariamente às expectativas dos formuladores do programa, apenas 66 das 280 recomendações propostas pelo programa haviam sido aprovadas pelo Congresso; 70% das propostas de legislação relacionadas com a reinvenção estavam pendentes, demandando significativo esforço político. O montante correspondente a este conjunto de legislações representou, segundo relatórios oficiais, US\$ 58 bilhões.

O apoio do Congresso de maioria democrática, sobretudo na primeira fase do programa, não se mostrou verdadeiro. Ironicamente, na aprovação do orçamento do ano fiscal de 1993, o Congresso apenas aprovou uma *tímida* porção dos cortes propostos:

"A batalha na definição do orçamento de 1993 ajudou a definir o resultado das tensões internas do programa. Os senadores seguraram os votos decisivos para aprovar os *proposals* da administração no orçamento. As barganhas da administração com os membros-chave do Congresso colocaram algumas das idéias de *money-saving* do programa de lado. ... Como resultado, o fantasma da redução do déficit inibiu qualquer promessa de transferir poder para os funcionários no sentido de melhoria da performance. ... Na realidade havia um conflito interno entre os objetivos de *work better and cost less* (...) durante o primeiro ano dos cortes de pessoal, 2/3 destes vieram

do departamento de Defesa (...). Algumas outras agências atingiram pequenas reduções de suas despesas. ...Em outubro de 1993, a administração condensou algumas de suas reformas no *proposal* H.R. 3400, conhecido como o *Government Reform and Savings Act*. A administração estimou que tal *proposal* poderia produzir US\$ 6 bilhões em redução de custos nos próximos cinco anos. Entretanto, o *Congressional Budget Office* revisou a proposta do governo, e estimou que a redução dos custos deveria ser de apenas \$ 2.5 bilhões, quantidade menor do que a metade do que o pretendido pela administração" (KETTL, 1995).²⁰

Apesar dos esforços internos das agências para reinventar incentivos e a cultura organizacional das agências, tais medidas, por natureza, demandam um longo tempo para sedimentação e apresentam pouca visibilidade nos resultados atingidos. Dado que a visibilidade política do governo Clinton em um ambiente marcado por mudanças no Legislativo e as preferências políticas em torno das reformas se alteraram de modo radical: *downsizing* e combate aos custos com o governo passaram a ser a prioridade do NPR. Tal preferência era coincidente com alguns dos formuladores mais radicais em Washington, os quais pressionavam o presidente com o argumento de que sem a redução do tamanho do governo o NPR seria apenas mais um programa na história das reformas federais nos EUA, e um provável malogro seria o cenário mais provável. Apesar dos ganhos que adviriam com as mudanças na cultura organizacional, no médio e longo prazo, o processo de cortes no tamanho do governo mostraria uma dimensão inevitável das reformas. As mudanças na cultura organizacional e desregulamentação das agências não gerariam os efeitos-demonstração necessários no curto prazo para assegurar o objetivo programático de fazer com que o governo custe menos. Com a vitória tática das forças de *downsizing*, o dilema passou a ser o de como realizar os cortes. A questão decisiva para os estrategistas pode ser resumida do seguinte modo: *onde cortar o governo para que ele funcione melhor e gaste menos, com maiores benefícios do ponto de vista político no apoio às reformas no Congresso?*

Tal questão viria a assumir mudanças drásticas na agenda de reformas, sobretudo considerando a possibilidade de que o novo Congresso seria republicano, dado que historicamente as bancadas partidárias se alternariam no meio de cada governo, independente do partido no poder.²¹ A partir de novembro de 1994, momento em que o novo Legislativo seria eleito segundo as regras do jogo no sistema de governança nos EUA, o principal objetivo do governo quanto às reformas administrativas seria fazer valer a promessa de cortes significativos nas despesas do governo, abolindo departamentos, reduzindo o número de funcionários e uma

série de conhecidas estratégias de *downsizing*. Pela primeira vez, a capacidade política do governo seria testada para fazer valer suas intenções de reinventar o governo.

3.3. O novo Congresso e a reinvenção do governo

A mudança das preferências na segunda fase das reformas está fundamentalmente atrelada ao novo ambiente político que se configurou a partir de 1995. O novo Congresso republicano, marcadamente disposto a maior agressividade na redução do tamanho do governo, viria a exigir mais esforços do presidente e de seu programa em torno da redução dos custos com o governo. A materialização institucional da posição de maioria republicana no Legislativo em torno das reformas se deu com a agenda montada em torno do Contrato com a América (*Contract with America*), um programa republicano visando restringir o papel e o poder do governo federal, estimulando privatização de funções e devolução de poder e autoridade para os estados e governos locais como alternativa para as reformas do governo federal.

As preferências políticas dos republicanos em torno das reformas no interior do Congresso se materializaram com a elaboração do conhecido *Horn Report* (HR), formulado pelo congressista Stephen Horn do estado da Califórnia, o qual assumiu o papel de presidente do *Subcommittee on Government Management, Information, and Technology*, criado em substituição ao *House Committee on Government Reform and Oversight*, o qual ficou responsável pelas principais decisões em torno das reformas administrativas no Congresso anterior. O novo subcomitê responsável pelas reformas, o qual representa institucionalmente o locus do conflito político em torno das reformas administrativas, como se verá adiante de modo mais detalhado, era de maioria republicana, juntamente com uma minoria de 23 democratas. A fragmentação das preferências políticas em torno da questão se dividiu em duas posições bastante claras e conflituosas: os republicanos apoiavam as recomendações e as linhas programáticas do *Horn Report*, e os democratas defendiam as do NPR.

Logo no início do ano de 1995, o subcomitê tomou a decisão de realizar um completo reexame da administração federal, na qual figuraria uma completa revisão do NPR. Paradoxalmente, os republicanos passaram a defender uma posição em apoio a uma maior centralização, controle e hierarquização da administração pública, em diametral contraste às posturas do programa original de reinvenção. Assim, configurou-se institucionalmente o grau de conflito em torno do programa. O

Quadro 2: Preferências políticas em 1995 para a reforma administrativa

Dimensão	Questão central	Preferências do HORN Report (republicanos)	Preferências do NPR (democratas)
Constitucional	Quem deve ser responsável pela administração federal, em que aspectos, e de que modo?	<ul style="list-style-type: none"> . Ampliação do controle centralizada do Congresso e da Presidência sobre a administração federal. . Administração por “obediência às regras”, e pela manutenção de estruturas hierárquicas. . Crítica à abordagem <i>ad hoc</i> e instável proposta do NPR. . A missão e papel do governo como questão central na reforma. 	<ul style="list-style-type: none"> . Centralização reduz capacidade gerencial e <i>performance</i>. . Associa devolução de autoridade com a estratégia para obtenção de resultados.
Econômica	Como a administração pública pode ser reorganizada de modo a se ajustar aos novos imperativos econômicos?	<ul style="list-style-type: none"> . Equilíbrio do Orçamento Público como justificativa econômica para as reformas.. 	<ul style="list-style-type: none"> . Reduzir custos com o governo eliminando posições sem referência com missão ou papel do governo. . Recuperar poupança e investimento público via cortes no governo como justificativa econômica das reformas.
Política	Qual o número apropriado e papel dos <i>political appointees</i> na administração pública?	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Political appointees</i> no alto escalão da administração produz reduzidos ganhos de <i>expertise</i> para a administração pública. . Fortalecimento de programas de carreiras na administração federal. . Propõe redução drástica do número de <i>political appointees</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> . Redução dos cargos de carreira na administração federal. . Aumento de poder e controle dos <i>political appointees</i> aliado a uma maior autonomia dos funcionários nas instâncias de contato direto com os usuários e clientes das agências do governo.
Uso de Tecnologia de Informação	Como promover uma revolução tecnológica na administração pública?	<ul style="list-style-type: none"> . Ampliação do papel do <i>Office of Management</i> na gestão e coordenação centralizada do uso de tecnologia de informação nas agências e departamentos. . <i>Accountability</i> na gestão e coordenação da informação não necessariamente associadas à difusão de autoridade e descentralização. . Uso estratégico de tecnologias de informação visando atingir objetivos como a redução de instâncias e tempo na tomada de decisão no interior da burocracia. . Desenvolver práticas gerenciais integradas voltadas para medição da <i>performance</i> do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Accountability</i> na gestão e coordenação da informação associadas à difusão de autoridade e descentralização. . Uso estratégico de tecnologias de informação visando atingir objetivos como redução de instâncias e tempo na tomada de decisão no interior da burocracia. . Desenvolver práticas gerenciais integradas voltadas para a medição da <i>performance</i> do governo.
Cultura Organizacional	Que atitudes e valores devem ser considerados mais relevantes de modo a melhorar a administração federal?	<ul style="list-style-type: none"> . Compromisso e lealdade. . Missão e papel do governo como norteadores da reforma. . Forte apoio ao desenvolvimento de carreiras na burocracia federal. 	<ul style="list-style-type: none"> . A questão central é como o governo funciona e não o que o governo faz. . Estímulo ao corte de posições e cargos independentes do papel do governo. . Estímulo à descentralização e devolução de autoridade para as instâncias mais periféricas da burocracia.
Organização da Gestão Federal	Qual será a melhor forma de organização e gestão para o governo federal?	<ul style="list-style-type: none"> . Controle presidencial na gestão do governo federal. . Apoio à posição tradicionalmente da administração pública. . Combate a problemas de duplicação e superposição de atividades e responsabilidades entre departamentos e agências. . Alinhamento e consolidação de programas das agências federais por objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> . Despreocupação com estruturas organizacionais. . Esforços para uma mudança fundamental na cultura e nos processos gerenciais internos às agências.

Fonte Carrol and Lynn (1996).

sinal dado pelos republicanos de oposição ao NPR, em uma leitura mais detalhada, seria uma forma indireta de mostrar ao presidente e seus estrategistas o descontentamento com a lenta tomada de decisão em relação às políticas mais agressivas em relação aos custos do governo. Por outro lado, tradicionalmente, os republicanos têm como preferência política uma visão hamiltoniana de governo, na qual o Executivo deve ser controlado de modo mais centralizado, do que a visão jeffersoniana de *self-governance* e descentralização. Uma descrição panorâmica do mapa de preferências políticas reveladas pelos dois grupos citados no subcomitê em torno das reformas é apresentada no quadro a seguir.

A resposta dos democratas à posição republicana de rever o NPR se deu de imediato, quando a minoria democrática composta por 19 membros de um total de 23 democratas assinou um documento no *Committee on Government Reform and Oversight*, propondo uma abordagem alternativa à posição do HR, e defendendo de modo ativo a posição do NPR. Assim consolida-se politicamente a estratégia do NPR de orientar o serviço público por padrões de melhor qualidade na oferta de serviços, de evitar interferência excessiva do Legislativo na burocracia, de garantir descentralização, revisão dos incentivos internos das agências e departamentos do governo, entre outros pontos de interesse. A posição da minoria democrática converge para a hipótese de que a centralização e hierarquização burocrática representam elementos nocivos à eficiência e *accountability* na administração do governo. A qualidade da administração pública requer fundamentalmente uma descentralização de autoridade para o Executivo, sobretudo para os gerentes públicos e funcionários nas instâncias mais periféricas do governo.

Tais tensões no plano da política, no entanto, fariam com que o programa finalmente se voltasse para um maior combate às estratégias de *downsizing*.²² Ao assumir esta preferência para conduzir as reformas²³ o governo Clinton entra numa mais trama complexa: *o aprofundamento dos cortes no governo poderiam, no curto prazo, gerar incentivos perversos para a qualidade no funcionamento da administração federal*.

Especificamente, os cortes de pessoal poderiam fazer com que os melhores e mais qualificados funcionários federais, sobretudo os de natureza *political appointee*, pudessem rapidamente migrar para outros cargos no setor privado, reduzindo a capacidade do governo em funcionar melhor, paradoxalmente. Anunciando um programa agressivo de *downsizing*, o governo poderia, paradoxalmente, entrar numa progressiva redução de sua capacidade de funcionar melhor.

Contudo, o objetivo de reduzir o tamanho do governo se tornou o foco central do NPR na fase Rego II. Os cortes no governo poderiam ter impacto no Legislativo para aprovação das reformas num congresso de maioria republicana, garantindo ainda a visibilidade do programa, e ampliando as margens políticas de reeleição. O ano eleitoral, o novo congresso e as tensões internas acerca das reformas administrativas seriam os fatores decisivos para a mudança de preferências. A escolha política por *downsizing* seria, por outro lado, justificada a partir dos interesses do presidente Clinton em garantir a reeleição. O ideário de encolher o governo a todo custo seria uma poderosa arma para conseguir o apoio eleitoral, tal qual o fizera em 1992 no plano do discurso, o candidato presidencial, Ross Perot, conseguindo aproximadamente 19% dos votos nas eleições presidenciais.

4. Acessando resultados do programa

Nesta seção são apresentados alguns resultados da implementação das reformas, em algumas variáveis de interesse, tais como: efetividade na redução dos gastos públicos; redução do número de funcionários federais (nas categorias *Schedule C* e *non-career*); número e redução do número de *political appointees* nas agências do governo. Uma compreensão do comportamento destas variáveis nos permitirá realizar comparações no tempo entre o NPR e outras experiências de reforma nos EUA, e ainda, comparações entre agências e departamentos do governo em torno dos resultados obtidos em áreas específicas das reformas.

Quadro 3: NPR — Efetividade na redução dos gastos por agência e departamento em 1996

NPR — Efetividade na redução de gastos por departamento e agências (ano 1996)	Redução estimada	Redução efetiva	Efetividade
<i>Agriculture</i>	148	0	0%
<i>Commerce</i>	16	51	319%
<i>Education</i>	113	109	96%
<i>Energy</i>	820	1.673	204%
<i>Health and Human Services</i>	15	0	0%
<i>Interior</i>	29	6	21%
<i>Labor</i>	40	0	0%
<i>Transportation</i>	2.845	25	1%

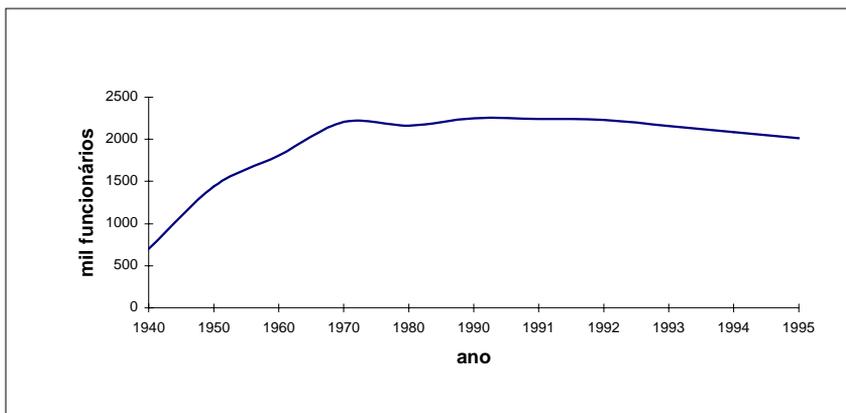
<i>Treasury</i>	112	619	553%
<i>Veterans Affairs</i>	11	0	0%
<i>Corps of Engineers</i>	29	0	0%
<i>Federal Emergency Management Agency</i>	34	0	0%
<i>National Aeronautics and Space Administration</i>	226	226	100%
<i>National Science Foundation</i> 99%		104	103
<i>National Business Administration</i>	230	143	62%
<i>Interstate Commerce Commission</i>	4	4	100%
<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>	79	0	0%
<i>Chemical Safety and Hazard Investigation Board</i>	1	1	100%
<i>All Agencies</i>	4.856	2.960	61%

Fonte: Relatórios do NPR (Elaboração do autor)

Para uma primeira tentativa de avaliar a efetividade do programa em termos das agências e departamentos, procedeu-se a uma quantificação do objetivo central do NPR: a redução dos custos. A questão central aqui foi perguntar como e em que intensidade cada departamento e agência do governo havia, num período de tempo significativo em relação ao início do programa, conseguido reduzir os custos de acordo com as metas programáticas. Para tal avaliação, procedeu-se a uma comparação da redução estimada (proposta pelos formuladores do programa) e a redução efetiva (consolidada em cada agência, segundo dados oficiais do OMB). O quociente entre a redução efetiva e a estimada nos fornece a efetividade por agência. A efetividade global do programa foi considerada como a relação entre o total entre as mesmas variáveis para o total das agências.

Os dados apresentados revelam uma profunda diferenciação em torno dos resultados atingidos. Isto revela que a redução dos custos tem a ver com as especificidades dos universos políticos e organizacionais de cada uma das organizações do governo. Tal evidência revela, de modo bastante aproximado, como e por que o NPR tentou perseguir uma estratégia fragmentada de reformas. A alta variabilidade das agências e as iniciativas de redução de custos revelam, por outro lado, o grau de cooperação e resistência à mudança. Em termos gerais, considerando todas as agências e departamentos do governo, a efetividade na redução dos gastos no ano de 1996 foi de 61%, mostrando que passados três anos, pouco mais do que a metade do estimado pelos estrategistas em Washington, havia ocorrido no mundo real. Alguns departamentos, como *Agriculture, Health and Human Services (HHS), Labor, Veterans Affairs, Corps of Engineers*, e outras agências menores mostraram uma nula redução dos gastos, revelando uma indiferença aos programas de redução

de custos neste ano. Por outro lado, departamentos como *Commerce*, *Energy* e *Treasury* mostraram elevadíssima efetividade, superando em



muito as expectativas dos programas. Algumas agências como a NASA e o *Interstate Commerce Commission* apresentaram efetividade 100%, correspondendo às expectativas do governo federal.

Após esta breve avaliação dos resultados relativos à redução dos custos, partiremos para avaliar os resultados obtidos pelas reformas no seu propósito de reduzir do número de funcionários. Os dados apresentados no gráfico 4 abaixo mostram que a redução de funcionários revela uma tendência histórica das várias administrações americanas desde o ano de 1970. Contudo, os dados mostram claramente que após a implementação do NPR, o número de funcionários *full-time* declina para um ponto mínimo em 1995, mostrando que o NPR apresentou uma maior capacidade de levar a cabo a tarefa de reduzir a força de trabalho no governo federal do que outras experiências de reformas.

Gráfico 4: EUA — Evolução do número de funcionários federais 1940-1995

Uma análise mais cuidadosa da questão da redução do número dos funcionários requer a compreensão do fator político no crescimento do setor público federal. Para muitos analistas da administração federal americana isto tem a ver com o alto escalão da burocracia, o qual tem um número expressivo de *political appointees*,²⁴ fazendo com que os custos com o governo sejam elevados de modo considerável. Por outro lado, o número de *political appointees* revela em que medida as diversas instâncias da burocracia são dependentes dos ambientes políticos. Utilizamos aqui o número de *political appointees* nos diversos departamen-

tos e agências do governo para interpretar o fenômeno de como o NPR conseguiu lidar com a dimensão política da burocracia. No sentido de permitir uma comparação dos resultados entre diferentes administrações, analisaremos as três gestões da década de 80: Reagan (1981-1989), Bush (1989-1993) e a gestão Clinton (1993-2001).

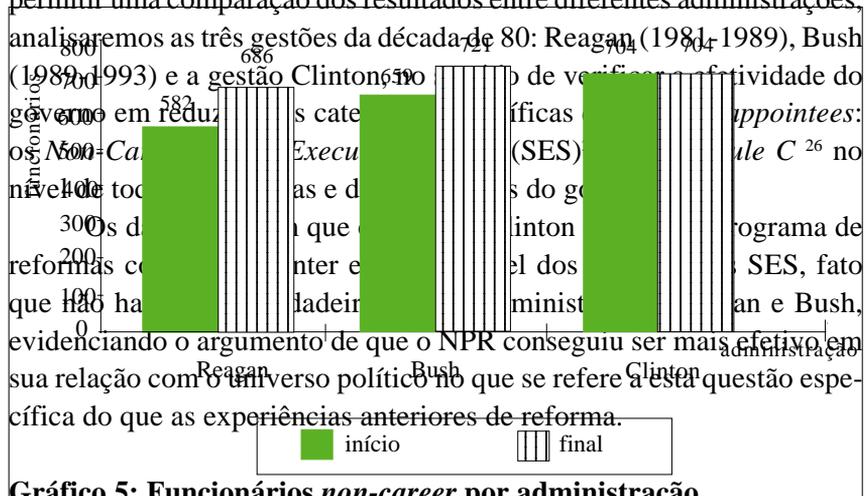


Gráfico 5: Funcionários *non-career* por administração (Reagan, Bush e Clinton)

Quando os dados relativos à redução dos SES por administração são desagregados nos principais departamentos e agências do governo

americano, o que se verifica são as seguintes evidências: primeiro, a alta variabilidade dos resultados entre agências e departamentos, revelando o intenso grau de diversidade no que se refere à cooperação com a implementação das reformas. Isto revela, em grande medida, como os diferentes “universos políticos” de cada uma destas organizações responde às reformas propostas pelo governo federal; segundo, numa perspectiva comparativa simplificada, os dados revelam que a administração Reagan conseguiu em sua gestão reduzir em apenas três agências — *Energy* (-12 funcionários), *Labor* (-1 funcionário), e *Veterans Affairs* (-2 funcionários) — ao mesmo tempo que os departamentos de Defesa, Justiça e Agricultura aumentaram significativamente o número de SES. A gestão Bush conseguiu reduzir o número de SES em sete departamentos. No NPR no entanto, apenas seis agências sofreram redução no número de SES.

Quadro 4: Redução dos funcionários *non-career* por administração e por agência

Agency	Reagan 1980/1983	Bush 1988/1991	Clinton 1992/1994
<i>Agriculture</i>	13	6	- 9
<i>Commerce</i>	2	- 4	12
<i>Defense</i>	28	16	16
<i>Education</i>	1	4	1
<i>Energy</i>	- 12	19	- 4
EPA	5	6	3
<i>General Service Administration</i>	9	8	- 7
HHS	6	14	0
HUD	8	- 1	6
Interior	4	0	- 7
<i>Justice</i>	27	1	- 6
<i>Labor</i>	- 1	- 3	9
NASA	8	- 1	0
OMB	5	- 5	3
OPM	6	- 5	2
<i>State</i>	5	12	- 5
<i>Transportation</i>	4	- 3	2
<i>Treasury</i>	3	0	7
<i>Veterans Affairs</i>	- 2	0	4
<i>All Agencies</i>	104	62	0

Fonte: OMB (1995). Budget of the United States Government: Historical Tables. Washington D.C.

Quando comparados os dados relativos aos funcionários do tipo *Schedule C*, como será mostrado no gráfico a seguir, observa-se que existe na gestão Clinton uma reversão da tendência das gestões anteriores, qual seja, a redução significativa no número de *political appointees* nesta categoria específica. Quando Reagan iniciou sua administração em 1981, o nível dos *political appointees* chegou a 1456, o que tanto a administração Reagan quanto a administração Bush fizeram em 1989. Quando Clinton assumiu em 1993, verificou-se uma reversão da tendência e o número de *political appointees* chegou a 1613, o maior número desde a administração Reagan. Cada uma das administrações possui uma intensa diferenciação das capacidades de lidar com as mesmas organizações.

Gráfico 6: Funcionários *Schedule C* por administração

Agency	Reagan 1980/1983	Bush 1988/1991	Clinton 1992/1994
<i>Agriculture</i>	43	15	-18
<i>Commerce</i>	- 18	38	38
<i>Defense</i>	15	20	26
<i>Education</i>	35	- 7	-13
<i>Energy</i>	- 4	16	-31

<i>EPA</i>	8	16	- 1
<i>General Service Administration</i>	17	9	-10
<i>HHS</i>	- 3	7	-19
<i>HUD</i>	7	- 1	23
<i>Interior</i>	9	0	0
<i>Justice</i>	- 9	- 5	33
<i>Labor</i>	- 18	22	1
<i>NASA</i>	- 3	0	4
<i>OMB</i>	6	- 5	- 14
<i>OPM</i>	15	- 3	8
<i>State</i>	25	16	- 37
<i>Transportation</i>	13	- 7	- 2
<i>Treasury</i>	5	43	- 15
<i>Veterans Affairs</i>	6	8	- 1

Fonte: OMB (1995). Budget of the United States: Historical Tables. Washington D.C.

Em termos da efetividade de implementação das recomendações propostas pelo programa, os dados revelam que em 1996 aproximadamente 750 das 1.500 recomendações gerais foram completamente realizadas nas agências e departamentos do governo. Tais iniciativas implicaram a redução direta de 291 mil cargos públicos, possibilitando uma redução de despesas da ordem de 118 bilhões de dólares nos gastos com a administração federal.

No que se refere à desregulamentação interna das agências, dados oficiais revelam que, ao final do mesmo ano, as agências do governo reduziram cerca de 640.000 páginas de suas regulações e procedimentos internos de funcionamento. As agências regulatórias reduziram aproximadamente 16 mil páginas de suas regulações afetando o público, e reescreveram aproximadamente outras 31.000 páginas, no sentido de torná-las mais facilmente entendidas. No que diz respeito aos padrões de prestação de serviços, as agências do governo ficaram absolutamente comprometidas com o governo federal em atender aos 3.500 padrões de prestação de serviços (*customer service standards*), melhorando a qualidade de oferta de serviços ao consumidor. Ademais, o vice-presidente Al Gore premiou aproximadamente 800 "times de reinvenção", que trabalharam no sentido de promover as reformas no nível das agências e departamentos do governo. As agências criaram, no período, mais de 300 laboratórios de reinvenção, os quais promoveram significativos resultados, gerando um sem número de experiências bem-sucedidas.

5. Considerações finais e pontos de interesse para as reformas em curso no Brasil

Como considerado anteriormente, o NPR traz para a administração pública uma série de pontos inovadores que o diferencia de outras agendas americanas para as reformas do setor público. O NPR promove mais do que reformas, um novo modo de lidar com a burocracia, com as organizações e, fundamentalmente, com o modo de realizar as reformas pretendidas. O estilo descentralizado de promover transformações no modo como o governo funciona, mostra-se decisivo, para uma maior capacidade de realizar mudanças.

Outro ponto importante a ser discutido é o fato de que muito embora o NPR apregoe o combate às formas burocráticas tradicionais, e apesar de ter o setor privado e o mercado como referências para a reinvenção do governo, os formuladores do NPR não afastam a idéia de que o governo e a administração pública são necessários e condições essenciais para o funcionamento de uma economia de mercado. Este é um traço distintivo das reformas americanas. O governo tem um papel importante nas regras do jogo, no funcionamento da economia e da sociedade. Este princípio permite admitir que mesmo indo radicalmente de encontro aos princípios de centralização, de obediência às regras e à regulação, o NPR preserva o papel da burocracia e da administração pública, porém, sob novos princípios de funcionamento, onde a qualidade dos serviços, a preocupação com os custos e com a eficiência passam a ser para cada organização um elemento balizador das ações gerenciais.

O segundo ponto de interesse diz respeito às contradições trazidas pelo NPR. Se para os governos tradicionais funcionarem melhor representa custar menos, o NPR aposta que isto depende em larga medida do padrão de incentivos internos das organizações. As organizações, como mostram os dados apresentados, respondem diferentemente às intenções de reformas propostas pelo governo federal. A lógica descentralizada e de estímulo ao conhecimento e transformação gradual das estruturas de incentivos foi o modo como os formuladores driblaram as possíveis tensões políticas em torno das reformas. Os objetivos aparentemente contraditórios do programa adquirem uma lógica clara que tem a ver com a seqüência de implementação: os ganhos com a mudança dos incentivos seriam mais facilmente introduzidos na primeira fase, e as reduções de custos com o governo, a qual dependeria em muito do Legislativo e das tensões políticas que viriam no processo, seriam mais complicadas. O plano de implementação das reformas, conduzidas pelos estrategistas em Washington, revela que o duplo objetivo permitiria enfrentar nas dimensões micro (no interior das organizações e nos seus ambientes políticos específicos) e macro (no Legislativo), todas as formas de resistências políticas que poderiam minar os programas de reforma. O tom fragmentado à reinvenção se mostra um instrumento estratégico para lidar com as resistências políticas, e ainda o

único mecanismo capaz de permitir a transformação dos incentivos sob os quais as organizações funcionam na realidade.

O NPR por ser praticamente um programa *agency-based* permite que os princípios e as técnicas utilizadas para a reinvenção busquem, baseadas nos diversos ambientes organizacionais, encontrar *linhas de menor resistência e de maior adaptabilidade às demandas específicas de cada organização*. Longe de assumir a tradicional noção de que a reinvenção deveria ser homogênea em relação às técnicas a serem utilizadas, dos resultados, ou desencadeadas a partir de um esquema único, centrado em cortes de custos, o programa buscou formas flexíveis para entender e alterar os padrões de incentivos de cada instância, propondo diferenças terapêuticas para problemas gerenciais e organizacionais diferenciados, porém realizados dentro de uma lógica geral de coordenação.

Fez-se necessário entrar numa permanente reinvenção em cada agência, procurando ver como tais organizações respondem a diferentes padrões de incentivos, ampliando simultaneamente os níveis de *accountability* e a qualidade no atendimento às demandas dos cidadãos-consumidores. Em termos gerais e de relevância para o caso brasileiro, foi a seqüência com que o NPR foi sendo implementado: em primeiro lugar, partindo de uma maior preocupação com mudanças na cultura organizacional, *empowerment* dos funcionários e satisfação para o cliente. Em seguida, as políticas de *downsizing* foram sendo introduzidas em combinação a mudanças na cultura organizacional e no padrão de incentivos das organizações do governo. Esta combinação permanente permitiu "calibrar" as demandas das reformas, sempre ajustando melhoria da performance à questão da redução dos custos.

Tal seqüência geral confere especificidade ao programa, e traz à tona a noção de que a redução do tamanho do governo se apresenta numa dimensão quase inevitável das reformas administrativas, e que o caso americano não se constitui exceção. No entanto, mesmo na experiência americana, e que serve como ponto de reflexão para o caso brasileiro, algumas questões relativas aonde cortar o governo, por onde começar, e quais os riscos e impactos envolvidos nestas políticas são *issues* revisitadas nestas iniciativas. No caso do NPR, tais questões foram problemáticas, e não tem sido fácil implementar os pretendidos objetivos de *downsizing*. Assume relevância a habilidade política para lidar com as poderosas coalizões congressionais no sentido de obter cooperação. A experiência do caso do NPR aponta para um forte embate entre o *tecnicamente planejado* e o *politicamente realizado*. Diante de conflitos, a dimensão do politicamente realizável parece ser uma agenda plausível de encaminhamento das reformas. O avanço das reformas sobre dois importantes *fronts* permite, em grande medida, manobras para encontrar no momento adequado as linhas de menor resistência, ganhando tempo na implementação das reformas.

Habilidosos formuladores de reformas não deveriam esquecer a dimensão política delas, o que exige bastante flexibilidade tanto no plano técnico de implementação como no de formulação das mesmas.

Por outro lado, a engenharia institucional do NPR, tal como a questão das mudanças na cultura organizacional e das estruturas de incentivos das organizações do governo, embora não enfrentando da mesma maneira as resistências reais do Congresso, e dependendo mais do grau de envolvimento individual de cada agência com os objetivos gerais do programa de reformas, serve como referência e reflexão para o caso brasileiro. A busca do conhecimento acerca dos padrões de funciona-

mento, dos padrões gerenciais e das estruturas de incentivos, como perseguido pelo NPR, mostra que o conhecimento institucional das realidades das diversas organizações que compõem o governo constitui um fator de sucesso para as reformas administrativas. Outro ponto a ser destacado aqui é o fato de que a permanente preocupação de "entrar na realidade das organizações", entender os padrões internos de funcionamento das organizações, ajustar as reformas ao dia-a-dia das organizações, tem em muito a ver com o espírito das reformas do NPR, e serve como ponto de reflexão para as reformas no Brasil. Se o NPR traz para o Brasil um ensinamento, este é o de entender melhor as organizações, encontrar os mecanismos adequados para as reformas antes de entrar em combate com os problemas burocráticos crônicos. Primeiro, entender; segundo, remediar; e terceiro, ter habilidade política para eliminar excessos.

Lista de anexos

Data de implementação do programa	Presidente	Partido	Programa de reforma administrativa	Missão e objetivo programático
1905-1909	Theodore Roosevelt	Republicano	Keep Commission	Gestão de pessoal e sistemas de informação
1910-1913	William Taft	Republicano	President's Commission on Economy and Efficiency	Definição do Orçamento das Agências do Executivo
1921-1924	Warren Harding	Republicano	Joint Commission on Reorganization	Redistribuição de funções executivas entre departamentos
1936-1937	Franklin Roosevelt	Democrata	President's Commission on Administrative Management	Gestão de Pessoal, formas de contratação de serviços, e Gestão de Informação
1947-1949	Henry Truman	Democrata	First Hoover Commission	Orçamento Nacional
1953-1955	Dwight Eisenhower	Republicano	Second Hoover Commission	Redistribuição de Funções no Executivo.
1953-1968	Dwight Eisenhower	Republicano	Study Commission on Executive Reorganization	Reorganização do Sistema Administrativo
1968-1971		Republicano	Ash Council	Reestruturação do Executivo
1977-1079	Richard Nixon	Democrata	Carter Reorganization Effort	Reorganização dos processos internos do governo
1982-1984	James Carter	Republicano	Grace Commission	Controle de Custos com o Governo
1993 -	Ronald Reagan	Democrata	National Performance Review	Reinventar Governo: funcionar melhor e custar menos.
	Willian Clinton			

Principais iniciativas	Objetivo Geral	Natureza da mudança	Ação realizada (1996)
Organizações voltadas para a <i>performance</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Aumentar níveis de <i>accountability</i> . Orientação por resultados e qualidade 	Alterar estrutura interna de incentivos nas agências do governo.	Criação de <i>Performance Based Organizations</i> (PBO)
Definição dos serviços prestados por cada agência	<ul style="list-style-type: none"> . Melhorar relação entre as agências do governo e clientela 	Definir serviços a serem prestados por cada agência e departamento	Desenvolver em cada agência padrões de prestação de serviços (<i>customer service</i>)
Parcerias regulatórias	<ul style="list-style-type: none"> . Reduzir ineficiências decorrentes da ação regulatória do governo . Melhorar a capacidade de <i>enforcement</i> do governo. 	Alterar padrões de regulação pública, alterando incentivos e estruturas de regulação de agências e entre agências.	Estimular o uso de iniciativas envolvendo regulação conjunta entre agências, e evitar as relações adversárias entre o setor público e privado.
<i>Performance-based partnership grants</i>	<ul style="list-style-type: none"> . Estimular o desenvolvimento de parcerias entre três níveis de governo em áreas de políticas públicas de responsabilidade de mais uma esfera de governo, evitando superposição de competências. 	Melhorar as relações entre as esferas de governo visando melhores resultados, e ampliando o uso qualitativo de recursos federais.	Associar dotações federais a formação de parcerias e <i>performance</i> ; formação de parcerias entre agências locais e federais.
Mudanças nas relações de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> . Reformar padrões de incentivos nas relações entre funcionários públicos e agências do governo, visando orientação por resultados, <i>performance</i> e qualidade dos serviços prestados ao consu- 	Alterar padrões de regulação nas relações entre funcionário público e o serviço em áreas como: acesso ao cargo, salários, e gestão interna de pessoal.	Investir na força de trabalho; Alterar regulações ajustando incentivos às especificidades de cada agência e ao padrão de serviços a serem prestados.

Fonte: Relatório do NPR final.

Principais problemas	Evidências	Necessidade de mudança	Recomendações gerais do NPR
<p>. Centralização e reduzida capacidade do sistema em promover eficiência e <i>accountability</i>.</p> <p>. Agências têm reduzido poder decisório sobre padrões de gestão dos seus funcionários.</p> <p>. Inflexibilidade nos critérios de classificação e de remuneração.</p>	<p>. <i>Performance</i> tem reduzida conexão com objetivos e missão das organizações.</p> <p>. Gerentes têm reduzida capacidade de aproveitar as melhores capacidades dos funcionários.</p> <p>. <i>Accountability</i> reduzida ao atendimento a procedimentos, comandos e normas, pouco tendo a ver com a <i>performance</i> individual dos funcionários.</p>	<p>. Redefinir o significado da <i>accountability</i>.</p> <p>. Associar <i>accountability</i> ao mérito, a missão e ao senso de orientação pela equidade e igualdade de oportunidades.</p> <p>. Agências devem ter seus próprios sistemas de gestão de pessoal, adaptado às especificidades de seus objetivos e cultura organizacional.</p> <p>. Aumentar poder e responsabilidade dos executivos e gerentes federais no <i>design</i> e elaboração dos sistemas de gestão de pessoal.</p> <p>. Qualidade e efetividade do sistema de gestão de pessoal deve ser mensurado em termos do que este produz em termos da missão, objetivos e prioridades das agências.</p>	<p>. Criação de sistemas descentralizados de gestão de pessoal voltados para autonomia, <i>accountability</i> e <i>performance</i>.</p> <p>. Reformulação do sistema de classificação de pessoal.</p> <p>. Estímulo a programas de melhoria do ambiente e das relações de trabalho no interior das agências.</p> <p>. Orientação pelos princípios de igualdade de oportunidades no atingimento de resultados e <i>performance</i> individual.</p> <p>. Formação de parcerias entre gerentes e trabalhadores no <i>design</i> dos sistemas de incentivos.</p>

Problemas	Evidências e impactos	Necessidade de mudança
<ul style="list-style-type: none"> . Centralização das decisões no <i>Office of Personnel and Management</i> (OPM). . Reduzida capacidade para atender às necessidades dos seus usuários. . Pouco estímulo a competitividade na seleção e avaliação de candidatos. 	<ul style="list-style-type: none"> . Reduzido envolvimento dos gerentes no recrutamento, seleção e avaliação dos candidatos. . Aplicantes são desestimulados. . O sistema estimula longo tempo para efetivar a contratação de pessoal; . Complexidade do sistema gera a necessidade de pessoal altamente especializado para interpretação e aplicação das normas. . Ênfase no princípio da equidade interna reduz capacidade do governo em competir por recursos humanos adequados no mercado. . Reduzidos incentivos para inovação. 	<ul style="list-style-type: none"> . Autorizar as agências para estabelecer seus próprios mecanismos de recrutamento de pessoal. . Permitir que os departamentos e agências determinem suas próprias necessidades de recrutamento de pessoal. . Permitir que os departamentos e agências sejam responsáveis diretamente pela contratação de pessoal. . Permitir que os funcionários em regime temporário busquem competir por regime de permanência no trabalho, de acordo com procedimentos determinados internamente. . Criar uma estrutura geral de qualificação permitindo que as agências e departamento progressivamente alterem seus padrões. . Eliminar as regras estatutárias acerca de posições de regime temporário de trabalho.

. Promover um sistema geral de informações sobre oportunidades de emprego no governo federal.

Anexo 3: *Sistemas de gestão de pessoal*

Anexo 4: *Sistemas de contratação de pessoal*

Box 1: *O sistema americano de melhoria da performance individual e das organizações do governo*

Box 2: *Mecanismos institucionais para o controle do gasto e déficit público no governo americano (1974-1993)*

Anexo 1: Breve cronologia dos programas federais de reformas no Executivo americano (1905-1993)

Adaptação de Di Iulio, Kettl and Garvey (1993). *Improving Governmental Performance: an owner's manual*. Washington D.C. Brookings Institution.

Anexo 2: NPR — Reinvenção do governo: iniciativas, objetivos, mudanças e ações realizadas em 1996

Anexo 3: Sistemas de gestão de pessoal

Fonte: Relatório do NPR.

Anexo 4: Sistemas de contratação de pessoal

Fonte: NPR — Vários relatórios (elaboração do autor).

Box 1: O sistema americano da melhoria da performance individual e das organizações do governo

Nos Estados Unidos, o setor público e suas organizações desde o *Civil Service Reform Act* de 1978 funcionam de modo orientado pela performance e desempenho individual. Para tal, o governo federal estabeleceu a criação de sistemas de gestão da performance para os funcionários federais, os quais associam o salário à performance individual no trabalho. Tal sistema foi montado de modo a funcionar como um veículo para a melhoria da performance individual mediante a melhoria das comunicações relativas à performance esperada dos funcionários e supervisores. Um plano de trabalho anual, contendo os elementos críticos e os padrões de performance, tem sido o elemento orientador do planejamento individual das agências e do acompanhamento dos trabalhos. Um sistema de permanente *feedback*, vindo de cada supervisor, alimenta as informações para a produção de um sistema de *feedback* para os funcionários, e ainda para a produção de informações de um relatório final anual. As decisões gerenciais nas promoções, premiações, treinamento e retenção estão ligadas diretamente ao processo de gestão da performance. Atualmente, existem sistemas separados de gestão da performance para supervisores e para gerentes gerais (*general managers*), os quais são in-

cluídos no *Performance Management and Recognition System (PMRS)*. Os funcionários são incluídos no *General Schedule*.

Em maio de 1993, o *Office of Personnel Management* produziu um relatório de trabalho, o *Principles and Features of Performance Management Reform*, visando mudanças nos sistemas de performance, cujas recomendações eram em alguma medida bastantes similares àquelas geradas pelo programa *National Performance Review*. O diagnóstico de tal relatório era de que os sistemas existentes de performance, na perspectiva de instituições como o *General Accounting Office*, *Merit System Protection Board*, *National Academy of Public Administration*, *National Research Council*, e outros, haviam progressivamente perdido suas capacidades de melhorar a performance individual e das organizações. Os fatores principais que haviam produzido tal condição eram de diversas naturezas, os quais poderiam ser listados da seguinte forma:

1) Os sistemas de gestão da performance haviam sido dimensionados para atender múltiplos, e por muitas vezes, propósitos conflitantes.

2) Os sistemas operam para o governo como um todo, são bastante inflexíveis, e não suficientemente adequados para atender às necessidades variáveis das diversas culturas organizacionais das agências federais.

3) Os sistemas não são internalizados pelos gerentes que têm de fazer com que estes funcionem, mas, sim pelo *Office of Personnel Management*.

4) Ênfase exagerada em lidar com aqueles que têm performance considerada baixa, e ao mesmo tempo, insuficiente ênfase na melhoria da performance da maioria dos empregados que têm expectativas sobre aquilo que eles podem fazer melhor no futuro.

5) Os sistemas são percebidos como sistemas de controle *top-down*, ao invés de serem instrumentos para dotar os funcionários de poder, e ainda os supervisores para melhoria da performance.

6) Ênfase na performance individual, e pouco suporte aos esforços emergentes para o gerenciamento de grupos e performance organizacional.

7) Os funcionários federais sempre se reportam aos sistemas como tendo comunicação inadequada das expectativas da performance, e ainda sobre o *feedback* do sistema para os funcionários.

8) Existem problemas na classificação das performances, nas quotas, e percepções negativas acerca de um sistema satisfatório que permita a classificação pela performance.

9) Os relatórios de performance representam sempre uma ameaça ao funcionário e ao supervisor, inibindo as oportunidades de comunicação efetiva entre eles.

10) Os escores de performance são geralmente pensados para serem inflacionados, não revelando os verdadeiros esforços individuais, e ain-

da não são igualmente distribuídos de acordo com critérios como formação profissional, sexo, ocupação, localização geográfica, e por agência.

De modo a lidar com tais pontos críticos, o NPR considera como sistema ideal de gestão da performance aquele que funciona centrado num único objetivo: a melhoria da performance individual e organizacional. As agências do governo devem ser estimuladas a desenvolver programas de gestão de performance, dimensionados para atender suas necessidades individuais e em sintonia com suas culturas organizacionais. Tais programas procurarão melhorar a performance de todos os funcionários, e não apenas aqueles que atingem padrões esperados de performance. Os funcionários e seus representantes serão envolvidos na concepção e implementação de programas de gestão da performance. Os sistemas internos de *feedback*, durante e no final do período, devem ser orientados pelo princípio de como melhorar a performance futura. Para reforçar a ênfase em tal princípio, os sistemas de *rating* da performance, assim como as premiações, devem ser disassociados e independentes. As decisões relativas ao reconhecimento devem incluir fatores específicos para o trabalho de grupo, missão e cultura das organizações.

O NPR assume como necessárias as seguintes ações:

a) autorizar as agências a elaborarem os seus próprios programas de gestão da performance (*to design*);

b) implementar programas de gestão da performance baseado nos seguintes princípios:

— melhoria da performance individual e organizacional;

— os funcionários e/ou seus representantes devem estar envolvidos na concepção e implementação dos programas, bem como no desenvolvimento da performance esperada, e receber *feedback* pela melhoria da performance futura;

— no mínimo, dois níveis de performance devem ser identificados: atingir ou não as expectativas;

— descentralização da gestão da performance dentro de uma estrutura de princípios gerais para todo o governo porém, atendendo às necessidades individuais de cada agência;

c) as agências devem ser capazes de desenvolver seus programas individuais de gestão da performance voltados para todos os funcionários, e essencialmente gerenciados e controlados pelos gerentes das agências.

Box 2: Mecanismos institucionais para o controle do gasto e déficit público no governo americano (1974-1993)

O ano de 1974 introduz uma profunda mudança no sistema político-institucional americano no que se refere às relações de poder nas decisões sobre o processo orçamentário, visando eficiência e racionalidade no uso de recursos públicos, e por conseqüência, um maior compromisso do Legislativo e do Executivo nesta questão. Neste sentido, o Congresso aprovou o *Budget Impoundment Act*, o qual introduz dispositivos permitindo uma maior racionalidade e controle do Legislativo sobre o processo e as questões orçamentárias, alterando as relações históricas entre o Presidente e o Congresso na definição do Orçamento Nacional. Com as inovações trazidas pelo *Budget Impoundment Act*, as decisões congressionais relativas ao orçamento foram altamente descentralizadas para os comitês e subcomitês na *House of Representatives* e no Senado, ao mesmo tempo que ampliou a difusão da informação sobre o orçamento entre os membros do Congresso. A partir de então, verifica-se, no Congresso, um maior controle sobre as propostas orçamentárias do Presidente. O *Budget Impoundment Act* regulou as decisões no processo orçamentário até 1984, quando o presidente Reagan introduziu novas e mais mudanças institucionais radicais com a formulação de um novo mecanismo, especialmente elaborado para lidar com a redução dos gastos públicos em 1985. O Congresso americano aprovou, em 1985, o *Gramm-Rudman-Hollings Act*, conhecido como o *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, o qual ampliou a participação do Legislativo introduzindo um dispositivo automático dos cortes nos gastos públicos, caso os históricos conflitos entre Presidência e Legislativo se tornassem muito longos na definição do orçamento nacional, sobretudo no que se refere aos cortes dos gastos nas agências do governo. Com as novas regras do jogo, o presidente e o diretor do *Office of Management and Budget* (OMB), juntamente com líderes do Congresso, ficaram responsáveis por encontrar acordos sobre pontos conflituais na definição das prioridades do orçamento, sobretudo no que se refere ao nível de gasto e controle do déficit. A principal inovação institucional do *Gramm-Rudman* está no controle do déficit público, onde o orçamento nacional passou a ser definido de modo a que os déficits anuais sejam progressivamente reduzidos até o ponto em que o déficit público seja zerado e equilibrado o orçamento. O *Gramm-Rudman* tornou claro para os atores institucionais, que, em caso de insucesso na redução do déficit público num dado ano fiscal, um corte generalizado em todas as agências (este processo é chamado de *sequestration*) seria realizado indiscriminadamente pelo Legislativo, através do *General Accounting Office* (GAO), em todas as agências do Executivo. Em 1986, dado o intenso poder dado ao GAO neste novo mecanismo institucional, a *Supreme Court* declarou o ato de 1985 inconstitucional, alegando que a responsabilidade no processo de seqüestro de recursos deveria ser exercida por uma agência do poder Executivo e não pelo Legislativo. As revisões do *Gramm-Rudman*, no sentido de torná-lo constitucional, foram atendidas em 1986, e permanecem até hoje. Nesta nova versão, o *Gramm-Rudman* transfere o poder de seqüestro do GAO

- ¹ Este trabalho foi especialmente realizado no contexto da pesquisa sobre Experiências Internacionais de Reformas Administrativas na Escola Nacional de Administração Pública — ENAP/BR. Sou devidamente grato à orientação recebida do prof. Theodore Lowi na *Cornell University* durante a fase de preparação do material necessário à pesquisa bibliográfica, e sobre a condução do estudo, durante o estudo independente em políticas públicas sob sua supervisão no *fall* de 1997. Ainda sou grato aos comentários e sugestões da Diretoria de Difusão e Pesquisa — DPD, os quais foram indispensáveis para que o trabalho assumisse esta forma final.
- ² A fonte primária do trabalho corresponde aos relatórios oficiais gerados pelo *National Performance Review* ao longo de suas fases. As fontes secundárias aqui utilizadas são várias: para as séries históricas de dados apresentados nos gráficos ao longo do texto, quando não especificadas as fontes, são os documentos oficiais do *Office of Management and Budget* (OMB), *General Accounting Office* (GAO), livros, artigos de jornais, documentos congressionais e ainda artigos publicados sobre o tema nas principais revistas especializadas sobre políticas públicas e administração pública nos Estados Unidos.
- ³ Diversas análises e estudos realizados sobre o NPR consideram que uma avaliação precisa dos resultados dos NPR, dado sua natureza extremamente fragmentada, trata-se de tarefa de difícil mensuração objetiva, sobretudo no que se refere à parte mais qualitativa do programa de reformas. Seguindo tal recomendação analítica, este trabalho apresenta um reduzido painel quantitativo com resultados alcançados pelo programa, servindo apenas para inferir de modo geral de como os objetivos programáticos do NPR foram processados de modo diferente nos diversos setores do governo, bem como cada um destes setores respondem de modo diferenciado ao programa de reformas, e não como elementos que permitem avaliar normativamente o programa, objetivo que transcende em muito aos propósitos deste trabalho.
- ⁴ No anexo 1 é apresentado uma síntese da cronologia das reformas administrativas nos EUA, considerando os seus objetivos e missão programática.
- ⁵ A expressão reinventar o governo se constituiu na base do discurso das reformas Clinton. Tal expressão é claramente tomada emprestada do livro *Reinventing the Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*, escrito por David Osborne e Ted Gabler em 1992. Neste período, o presidente Clinton estava em campanha presidencial, e foi de pronto atraído pela idéia da reinvenção, a qual já vinha sendo há muito aplicada em diversos governos locais dos EUA com considerável sucesso. A influência de tais idéias na formulação do programa pode ser melhor entendida quando David Osborne integrou a equipe de consultores durante a elaboração do primeiro relatório do NPR em 1993.
- ⁶ A expressão *work better and cost less* aparece no discurso oficial do programa e é o motivo central do programa de reinvenção, em todas as suas fases. Na expressão, estão presentes os objetivos principais (as forças motrizes) desta política pública, e que em si encerram uma forte tensão dado o grau de conflito entre funcionar melhor e custar menos, como será explorado adiante.
- ⁷ No original "*The goal of the NPR is to provide the American People with a more effective, efficient and responsive government — a government that works better and costs less. The NPR began in March 3, 1993, when I asked Vice President Al Gore to conduct an intensive 6 months review of how the Federal Government works. The*

Vice President organized a team of Federal employees from all the corners of government to examine both agencies and cross-cutting systems, such as budgeting, financial management, procurement, and personnel". Cf. Congressional Record, p. S14380 — Report of Proposed Legislation entitled "Government Reform and Savings Act of 1993: Message from the President", MP 62. (House and Senate, October 26, 1993).

- ⁸ Após a elaboração do primeiro relatório, a equipe técnica ficou responsável pela implementação de diversas iniciativas nas agências do governo, tais como: treinamento de funcionários federais sobre serviços de atendimento ao consumidor-cidadão; criação dos laboratórios de reinvenção; reorganização das funções nas estruturas organizacionais e administrativas, e ainda apoiando na criação dos Conselhos Inter-Agências, tais como o *National Partnership Council*, *the President Management*, e.g.
- ⁹ No Box 2 em anexo são apresentadas as principais especificidades dos mecanismos institucionais utilizados pelo governo americano desde os anos 70 para controle do déficit e do gasto público. De acordo com os mecanismos institucionais disponíveis desde 1985, o OMB passou a ter um elevado papel no controle e na definição da agenda alocativa do governo, sobretudo no seu poder constitucional de exercer o *sequestration* como mecanismo automático de redução do déficit público nos EUA a partir do governo Reagan.
- ¹⁰ Um dos fundamentos teóricos que apóiam a idéia de que as organizações do governo, em alguma medida, podem funcionar a partir de mecanismos de mercados é a *principal-agency theory*, no campo da economia institucional e teoria das organizações, e ainda na economia do trabalho. Nesta perspectiva teórica, os argumentos vão na direção da correlação positiva entre introdução de incentivos de mercados nos contratos e ganhos de eficiência. Neste sentido, os incentivos contratuais fazem a diferença nas relações entre a ação individual e organizacional, sobretudo no que se refere a problemas de *compliance*. A literatura aponta alguns conhecidos sistemas de incentivos nos contratos: *pay for performance*, contratos lineares, não lineares, e.g. Uma essencial revisão da literatura recente ver GIBBONS, Robert (1996). *Incentives and Careers in Organizations*. National Bureau of Economic Research, ou, ainda, Gibbons, Robert (1996). *Game Theory and Garbage Cans*. Ithaca. Cornell University. mimeo.
- ¹¹ Um amplo panorama das principais correntes teóricas da economia das organizações e instituições, ver Foss, Pal (ed) (1995)., *Economic Approaches to Organizations and Institutions: an Introduction*. Brookfield. Dartmouth.
- ¹² No Anexo 2, apresentado no final do texto, pode ser visualizado uma panorâmica exposição sumária das iniciativas, objetivos, natureza da mudança e ações implementadas no ano de 1996. Para maiores detalhes sobre tais iniciativas específicas cf. <http://www.npr.gov>, ou ainda consultar os relatórios de acompanhamento do programa.
- ¹³ Em anexo é apresentado o Box 1 — O Sistema americano de melhoria da performance organizacional e individual, o qual traça em breves linhas uma história do modelo americano de gerenciamento de performance na organização pública desde o *Civil Service Reform Act* de 1978, suas falhas, e ainda as principais propostas gerais de transformação sugeridas pelos formuladores do NPR.
- ¹⁴ Um amplo panorama das reformas administrativas no setor público em diversos governos locais e centrais europeus pode ser encontrada em NASCHOLD, Frieder (ed) (1996). *New frontiers in public sector management: trends and issues in state and local government in Europe*. New York: Walter de Gruyter. Em breves linhas, as reformas do setor público na Nova Zelândia e Inglaterra apresentam pontos comuns

- em termos dos princípios, porém diferem em alguma medida nas técnicas utilizadas pelos reformistas. No primeiro caso, pode-se observar um radical movimento na direção da reengenharia no setor público através da introdução de mecanismos de mercado para o funcionamento das agências do governo. No caso inglês, a orientação das reformas seguiu o caminho mais próximo da privatização radical, de mecanismos de mercado e de modernização interna das agências do governo.
- 15 No que se refere aos padrões de prestação dos serviços, vale salientar, por exemplo, que em 1994, uma das maiores iniciativas do programa foi a de ajudar as agências a definir os seus padrões de prestação de serviços (*customer service standards*). Em números, os dados oficiais revelam que um ano depois do primeiro relatório do NPR, aproximadamente 150 agências do governo haviam definido com precisão mais de 1.500 padrões de serviços a serem prestados. No ano seguinte, 214 agências do governo haviam produzido cerca de 3.000 padrões de serviços. Tal detalhamento dos serviços a serem prestados aos consumidores possibilita, em grande medida, definir claramente o que cada componente do setor público será responsável perante sua clientela e com qual padrão, gerando, assim, maior possibilidade de ampliar os níveis de *accountability*.
- 16 A idéia de *downsizing*, i.e., reduzir o tamanho do governo, continuaria de modo mais forte assumindo a posição central das preferências do formuladores do NPR durante sua segunda fase de implementação em 1995. Naquele momento, os resultados pretendidos pela primeira fase da reinvenção não haviam sido de longe conseguidos, e ainda haviam grandes imprecisões no que se refere às mudanças nas preferências políticas do Congresso, o qual exerceria uma nova demanda por reformas, especialmente caso este se constituísse de uma maioria republicana conservadora em termos de governo e gastos públicos. Para uma compreensão deste momento específico, ver o relatório produzido por Kettl, Donald and John Di Iulio Jr (1995). *Cutting Government*. Washington D.C. Brookings Institution.
- 17 Os Anexos 3 e 4 mostram de forma breve e esquemática os problemas, os pontos críticos nos sistemas de gestão e contratação de pessoal nos EUA, bem como a natureza das mudanças propostas com as reformas do NPR.
- 18 De acordo do OMB, o número de funcionários federais (*Full-Time Equivalent — FTE*) em 1993 era de 2.139.000. O número total de funcionários federais, incluindo outras categorias e *political appointees* atingia a marca de 2.157.000 funcionários, sendo que 42% destes pertenciam no Departamento de Defesa. Cf. OMB (1997). *Budget of the United States Government: Historical Tables*. Washington D.C
- 19 O corte de pessoal, de acordo com fontes oficiais, foi um dos pontos que demandou intenso esforço dos decisores em Washington, dado o grau de risco e incerteza quanto os impactos de tais iniciativas sobre o funcionamento da administração pública, bem como pelo custo político de tais medidas. O elevado grau de incerteza em relação aos cortes se daria na medida em que os formuladores do programa não tinham uma sólida base empírica para efetuar tais cortes de pessoal. O Relatório Horn, elaborado pela maioria republicana pelo subcomitê responsável pelas reformas administrativas, expressa profunda crítica a tal imprecisão na proposta do NPR. Além das incertezas acerca de em que setores da administração seriam realizados os cortes necessários, estas eram também relativas a natureza de funcionários que seriam o alvo das reformas. Em linhas gerais, o diagnóstico dos relatórios oficiais do programa colocavam que os *middle managers* seriam o alvo de tais iniciativas. Tal diagnóstico, contudo, não é consensual entre os analistas dos problemas da burocracia federal, os quais expressam forte crítica às ineficiências decorrentes do excesso dos *top managers* e *political appointees*. Sobre o problema dos *political appointees* e das políticas de pessoal no governo americano, ver o artigo Ingraham, Patricia W.,

- James R. Thompson and Elliot F. Einsenberg (1995)., "Political Management Strategies and Political/Career Relationships: Where are We now in the Federal Government". *Public Administration Review*. May/June, v. 55. n.3. p.263-272.
- 20 No original "The August 1993 budget battle helped define the outcome. Senators holding the critical votes to approve the administration's first budget insisted on even bigger cuts. The administration's bargains with key members of the Congress pushed some of the NPR's money-saving ideas off the table.... The \$ 108 billion in deficit reduction soon became the bedrock of the movement. .. As a result, the ghost of deficit reduction lurked behind every promise of empowering workers of improving performance. ... There's a major conflict between the "works better" and "costs less" objectives. ... during the first full-year of the personnel cuts, two-thirds of the reduction was to come from the Defense Department as part of the brader reduction in the defense establishment. Some other agencies were to achieve relatively small reductions. Nor was the downsizing uniform across the levels of the bureaucracy or between Washington and field offices. ... In October 1993, the administration packaged some of the reforms in H.R. 3400, the Government Reform and Savings Act. Administration officials estimated that the bill would produce \$6 billion in savings over five years. However, the Congressional Budget Office reviewed the bill and estimated that savings would be only \$2.5 billion, less than a half the amount claimed by the administration"
- 21 Para ver uma análise formal dos efeitos das escolhas partidárias nas políticas públicas no governo americano, considerando o efeito da alternância dos partidos como escolha estratégia dos eleitores para garantir um "maior controle sobre o governo" ver a refinada análise de Alesina, Alberto & Howard Rosenthal (1995)., *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York. Cambridge University Press.
- 22 No que tange aos cortes de pessoal, o NPR teve como objetivo o encolhimento das agências administrativas, não diferindo de similares experiências internacionais. No plano da implementação, entretanto, a tática utilizada foi reduzir o número de agências, reduzir o nível do gasto, e mais ainda, e especialmente, o número dos funcionários. Na realidade, tal estratégia aparece nos EUA no nível dos estados no meio dos anos 70, e depois veio a se tornar um princípio para ações no governo desde meados dos anos 80. O Presidente Reagan e a sua *Grace Commission* foram os primeiros a utilizar a noção de *downsizing* no governo federal. O Relatório inicial da comissão Grace em 1984 produziu 2.478 recomendações destinadas a reduzir os gastos das agências do governo em aproximadamente \$424.4 bilhões em três anos.
- 23 Esta preocupação se torna nítida no próprio título do documento produzido pela *Brookings Institution* em maio de 1995, *Cutting Government*.
- 24 O *Office of Personnel Management* (1988) regula o número de *political appointees*, e define várias categorias para sua utilização no Executivo federal.
- 25 Segundo a regulamentação específica do OPM, os funcionários SES representam o preenchimento de aproximadamente 700 cargos no nível de chefia dos departamentos e agências.
- 26 Funcionários do tipo *Schedule C* correspondem a aproximadamente 1.600 cargos federais preenchidos com pessoas do nível G-15 e abaixo, que atuam no nível de formulação de políticas públicas, determinando posições e fortemente envolvidos com os interesses políticos e as *networks* de poder no interior da burocracia.

- ALESINA, Alberto, HOWARD Rosental. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York. Cambridge University Press, 1995.
- DE WITT, John, Donald F. Kettl, Barbara Dyer and W. Robert Lovan. "What will New Governance Mean for the Federal Government". *Public Administration Review*. March/April, v. 54. n.2. p.170-175, 1994.
- DI IULIO, John J. (ed). *Deregulating the Public Service: can government be improved*. Washington, D.C. Brookings Institution, 1994.
- _____. *Fine Print: the Contract with America, devolution, and the administrative realities of American Federalism*. Washington, D.C. Center for Public Management, Brookings Institution, 1995.
- DI IULIO, John J., Gerald Garvey and Donald Kettl. *Improving Government Performance*. Washington D.C. Brookings Institution, 1993.
- FESLER, James William and Donald F. Kettl. *The Politics of the Administrative Process*. New Jersey. Chatham House, 1991.
- FIORINA, Morris P. *Bureaucratic Failures: causes and cures*. St. Louis, Mo. Center for the Study of American Business. Washington University, 1981.
- FOSS, Pal (ed.). *Economic Approaches to Organizations and Institutions: an Introduction*. Brookfield. Dartmouth, 1995.
- FREDERICKSON, George H. "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". *Public Administration Review*, v. 5, n.3. p.263-270, 1996.
- GARVEY, Gerald. *Economic Law and Economic Growth: Antitrust, Regulation and the American growth System*. New York. Greenwood Press, 1993.
- _____. *Facing the Bureaucracy: living and lying a public agency*. San Francisco. Jossey-Bass, 1993.
- GORE JR, Albert. "The New Job of the Federal Executive". *Public Administration Review*. July/August, v. 54. n.4. p.317-321, 1994.
- _____. *Common Sense Government: works better and cost less*. New York. Random, 1995.
- INGRAHAM, Patricia W & James R. Thompson. "The Reinvention Game". *Public Administration Review*. May/June, v. 55. n.3. p.291-298, 1996.
- INGRAHAM, Patricia W., James R. Thompson and Elliot F. Einsenberg. "Political Management Strategies and Political/Career Relationships: where are we now in the Federal Government". *Public Administration Review*. May/June, v. 55. n.3. p.263-272, 1995.
- JASPER, Herbert N. and Anita F. Alpern. "National Performance Review: the good, the bad, the indifferent". *Public Manager*. v. 23. p.27, 1994.
- JOHNSON, Ronald N. and Gary D. Libecap. *The Federal Civil Service System and the problem of bureaucracy : the economics and politics of institutional change*. Chicago. University of Chicago Press, 1994.
- KETTL, Donald and John J. DiJulio, Jr. *Cutting Government*. Washington, D.C. Brookings Institution, 1995.
- KETTL, Donald F. *Deficit Politics: public budgeting in its institutional and historical context*. New York : Macmillan, 1992.
- _____. *Sharing Power: public governance and private markets*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1993.

- _____. *The Regulation of American Federalism*. Baton Rouge. Louisiana State University Press, 1983.
- _____. *Reinventing Government?: appraising the National Performance Review*. Washington, D.C. Brookings Institution, 1994.
- KETTL, Donald F. and H. Brinton Milward. *The state of public management*. Baltimore. Johns Hopkins University Press, 1996.
- KETTL, Donald F., John J. Di Iulio, Jr (eds). *Inside the Reinvention Machine: appraising governmental reform*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1995.
- LEVINE, Charles H. and Rosslyn S. Kleeman. "The Quiet Crisis of the Civil of the Civil Service: the Federal Personnel System at the Crossroads". in Ingraham, Patricia W. and Donald F. Kettl (eds)., *Agenda for Excellence: Public Service in America*. New Jersey. Chatham House Publishers, 1992.
- LOWI, Theodore J. and Benjamin Ginsberg. *American Government: freedom and power*. New York. Norton, 1990.
- MILLS, Mike. "Clinton and Gore hit the road to build a better bureaucracy". *Congressional Quarterly Weekly*. Sept. 11. p.2381-89, 1993.
- MOE, Ronald C. "The 'Reinventing Government' Exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences". *Public Administration Review*. March-April, p.125-136, 1994.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (U.S). *Common Sense Government : works better and costs less*. Washington, D.C., 1995.
- _____. *Rethinking Program Design: accompanying report of the National Performance Review*. Office of the Vice President. Washington, DC, 1995.
- OSBORNE, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusets. Addison-Wesley, 1992.
- ROTH JR, William. "Reinventing Government: maintaining the momentum". *Public Manager*, v. 22, p.15-17, 1993.
- U.S GOVERNMENT. *Reinventing government: hearing before the Committee on the Budget, House of Representatives, One Hundred Third Congress*. Washington D.C., 1994.
- _____. *The Federal Role in Privatization: hearing before the Subcommittee on Government Management, Information, and Technology of the Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives, One Hundred Fourth Congress*. First session, March 14, Washington : U.S. G.P.O., 1995.
- UNITED STATES COMMITTEE ON APPROPRIATIONS. *Downsizing government and setting priorities of federal programs: hearings before subcommittees of the Committee on Appropriations, House of Representatives, One Hundred Fourth Congress*. Washington D.C., 1995.
- UNITED STATES CONGRESS. Joint Economic Committee. *Reinventing Government : restructuring the public sector to deliver more for less. Hearing before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, One Hundred Second Congress*. Second session, March 5, 1992. Washington : U.S. G.P.O., 1993.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Change at State: "reinventing government"*. Washington, D.C., 1993.
- WOOD, B. Dan and Richard W. Waterman. *Bureaucratic Dynamics: the role of bureaucracy in a democracy*. Boulder : Westview Press, 1994.

Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*

Flávio da Cunha Rezende

O artigo analisa o *National Performance Review* (NPR), programa de reforma administrativa na gestão do presidente Clinton, implementado em 1993, e que traduz o novo paradigma empreendedorista proposto para o funcionamento da burocracia do governo federal americano.

Na primeira parte são apresentados os princípios, objetivos e natureza da agenda, ressaltando-se as suas bases conceituais. Segue-se uma análise sobre a formação da agenda e a seqüência da sua implementação. A 3ª parte compreende uma visão da dinâmica político-institucional, com destaque para as tensões observadas entre o Legislativo e o Executivo, e o impacto destas nas mudanças da agenda. Na última seção, apresenta-se um painel empírico sobre alguns dos resultados em determinadas agências e departamentos do Governo, pretendendo-se oferecer contribuições ao processo de reformas administrativas atualmente em curso no Brasil.

Clinton y la reinvención del gobierno federal: el *National Performance Review*

Flávio da Cunha Rezende

El artículo analiza el *National Performance Review* (NPR), programa de reforma administrativa en la gestión del presidente Clinton, implementado en 1993, y que traduce el nuevo paradigma emprendedor propuesto para el funcionamiento de la burocracia del gobierno federal estadounidense.

En la primera parte se presentan los principios, objetivos y naturaleza de la agenda, distinguiéndose sus bases conceptuales. En seguida, se hace un análisis sobre la formación de la agenda y la secuencia de su implementación. La tercera parte comprende una visión de la dinámica político-institucional, destacándose las tensiones observadas entre el Legislativo y el Ejecutivo, y el impacto de éstas en los cambios de la agenda. En la última sección, se presenta un panel empírico sobre algunos de los resultados en determinadas agencias y departamentos del gobierno, buscándose ofrecer contribuciones al proceso de reformas administrativas actualmente en curso en Brasil.

Clinton and the reinvention of federal government: the *National Performance Review*

Flávio da Cunha Rezende

The paper analyses the *National Performance Review* (NPR), the programme for administrative reform in president Clinton's administration, implemented in 1993, which translates the new entrepreneurial paradigm proposed for the functioning of the American federal government's bureaucracy.

In the first part, the principles, objectives and the nature of the agenda are presented, with special emphasis on its conceptual bases. It is followed by an analysis of the agenda background and the sequence of its implementation. The third part covers a vision of the political and institutional dynamics, highlighting the tensions observed between the Legislative and the Executive Branches, and the impact of these on the changes in the agenda. In the last section, an empirical panel about some of the outcomes in certain Government agencies and departments is shown, intending to offer contributions to the administrative reform process currently under way in Brazil.

Doutorando em
planejamento e
políticas
públicas pela
Cornell
University,
financiada pela
Capes-Brasil

Introdução à crítica da razão desestatizante

Marcel Bursztyn

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 1
Jan-Mar 1998

“Não sabemos para onde estamos indo. Só sabemos que a história nos trouxe até este ponto e [...] por quê. Contudo, uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente. Se tentarmos construir o terceiro milênio nessa base, vamos fracassar. E o preço do fracasso, ou seja, a alternativa para uma mudança da sociedade, é a escuridão”.

Eric Hobsbawm

O pensamento sobre a reforma do Estado deve imperativamente estar contextualizado em relação às particularidades de cada caso. A tendência de intelectuais (e políticos) a homogeneizar diagnósticos e prognósticos, como se vivêssemos em um mundo uno, tem levado a fabulosos equívocos de prescrição de remédios que tendem a agudizar problemas cujos sintomas são latentes.

Vivemos uma era de grandes mudanças nas estruturas públicas, produto de uma crise incontestável dos paradigmas que orientaram a estruturação dos Estados nacionais contemporâneos. Por razões diversas, que resultam de histórias também diversas, a crise do Estado é um fenômeno marcante nesse *fin-de-siècle*.

Hobsbawm (1995) avalia que o século XX (que para ele se iniciou com a Primeira Grande Guerra Mundial e terminou com o colapso da URSS) pode ser periodizado em três grandes momentos: a “catástrofe”, marcada pelas grandes guerras, a crise de 1929 e o fascismo; os “anos dourados”, das décadas de 50 e 60, caracterizados pela expansão econômica do

Doutor em desenvolvimento econômico e social e professor da Universidade de Brasília

capitalismo e por profundas mudanças sociais; e o “desmoronamento” (de 1970 a 1991), quando ruem os sistemas institucionais que regulam o barbarismo contemporâneo, descortinando um futuro incerto, que resulta da brutalização da política e da irresponsabilidade teórica da ortodoxia econômica.

A década de 80 entrará para a história como um período de formidável transformação nas estruturas estatais, num sentido de reformas minimalistas. Em maior ou menor grau, os conceitos de “Estado Mínimo”, “desestatização”, “desregulação”, “desregulamentação”, “privatização”, “*downsizing*”, “mercado”, “competitividade” e tantos outros, passaram ao lugar comum no vocabulário das decisões em matéria de políticas públicas. Não por acaso, todos os conceitos acima têm uma base etimológica de reversão de alguma tendência (“des...”) ou de inibição da natureza pública, no rumo de uma individualização (a ótica do *eu*, no lugar da do *nós*).

Sem dúvida, o mundo ingressou numa era de reversão da *razão estatizante*, que desde a queda do feudalismo se conformou como trajetória inexorável da evolução do mundo ocidental, ainda que com episódios de retrocesso. E, para se entender a *razão desestatizante*, é preciso primeiramente recordar a lógica que guiou a construção do Estado moderno. Isso ajudará a explicar, inclusive, que tal processo tem fundamento histórico, tanto em sua lógica construtiva quanto na fase atual de reformas. Em essência, a recorrência ao passado serve para mostrar que há casos bem distintos, que se caracterizam por diferenciais de escala, de tempo e de natureza.

1. Genealogia da razão estatizante

Entender a razão desestatizante requer um esforço retrospectivo que permita explicar “como” e “por que” os Estados modernos chegaram a tal ponto de intromissão na gestão da dimensão econômica das sociedades, com marcante atuação enquanto agentes produtivos, além das funções provedoras e reguladoras.

Panacéia salvacionista da década de 90 nos países menos desenvolvidos ou semi-industrializados do planeta, o discurso da *desestatização* apresentou-se como forte vetor de condução das políticas públicas nos anos 80, nos países mais ricos. Essa repetição de fórmulas que são transplantadas de uma realidade para outra, com alguma defasagem temporal, representa, na verdade, mais uma manifestação da tendência secular que marca de maneira determinante os Estados nacionais das antigas colônias ibéricas. Nascidos com resultado de uma lógica exógena, esses Estados tiveram a constituição de seus sistemas político-administrativos — bem como a própria formação de suas elites políticas e intelectuais —

marcadamente orientadas pelas realidades metropolitanas. Desde o início, portanto, esta parte do mundo colonizado após as grandes navegações carece de fundamentos doutrinários endógenos.

Se, na Europa, o processo de expansão colonial, que resultou na incorporação do Novo Mundo à ordem econômica então constituída, foi respaldado por todo um aparato e obras científicas que serviam de fundamento e doutrina, o mesmo não se pode dizer das novas estruturas econômico-sociais que se produziram na América Latina. Criadas como apêndices políticos das respectivas metrópoles, as colônias estavam fadadas a cumprir o importante papel de fontes de extração de riquezas, alvo da doutrina mercantilista dos colonizadores. A formação de seus sistemas políticos se deu, nesse sentido, muito mais como um resultado de uma sucessão de eventos que obedeciam à lógica imediatista da pilhagem econômica, do que de estratégias previamente concebidas.

O resultado, em toda parte, foi o aparecimento de formas políticas e mesmo de modos de produção de riquezas, que representavam uma caricatura, deformada e extemporânea, de sistemas já experimentados e ultrapassados na Europa. O maior exemplo disso é, sem dúvida, a semelhança entre as estruturas do binômio latifúndio-minifúndio e as do feudalismo. Tal tipo de comparação, que ocupou boa parte do esforço reflexivo de intelectuais latino-americanos durante décadas, revela, por um lado, reais similitudes; mas reflete também um cacoete comum, que é o de se tentar decifrar os enigmas da realidade colonizada com fórmulas elaboradas para o mundo colonizador.

Evidentemente, não se trata de descartar o acervo teórico acumulado ao longo de séculos de pensamento político, mas é preciso que a recorrência a tais obras se dê com a devida contextualização, pois cada caso tem suas particularidades e idiosincrasias.

A busca da lógica, que levou à formação dos Estados modernos segundo moldes centralizadores, remonta à própria origem da ordem econômica correspondente. Na realidade, Estado e economia são duas instâncias diretamente associadas e interdeterminantes. Suas transformações resultam de relações de causa e efeito entre os mesmos, e a essência de tal processo evolutivo se situa na própria natureza dessa articulação: por um lado, a estrutura de poder político, materializada no aparelho de Estado, representa uma forma de exercício de uma autoridade externa a cada cidadão, sobre o conjunto da sociedade; por outro, essa estrutura, que se transforma segundo imperativos da evolução da economia, necessita dispor de sucessivos mecanismos que permitam seu reconhecimento enquanto autoridade.

Dois conceitos apresentam-se como úteis ao entendimento de tal questão: o de “autoritarismo” e o de “legitimidade”. O primeiro, diz respeito às diferentes formas de exercício do poder, de encarnação da

autoridade, externas a cada indivíduo. O segundo, está relacionado à capacidade de uma autoridade ser reconhecida enquanto tal. Ou seja, o primeiro depende do segundo.

A evolução de cada sociedade gera configurações específicas de Estados nacionais, que podem assumir formas variadas, segundo cada momento. Assim, na Europa feudal, o Estado se caracterizava por uma estrutura de poder central fraca, relativamente à autoridade dos senhores feudais. O Estado representava, ali, principalmente, a soma de sistemas locais de poder, que funcionavam quase que como nações autônomas. Mais do que o “rei”, era o “senhor” que encarnava o poder, ao qual os “súditos” deviam obediência. O “soberano”, enquanto poder, estava diluído nas autoridades de cada feudo. Os fundamentos da legitimidade desse Estado se encontravam nas esferas ideológica e moral: a obediência resultava das relações paternalistas e patriarcais, que eram asseguradas por rígidos condicionantes religiosos.

A decomposição do feudalismo implica mudanças radicais na forma dos Estados. A nova ordem do capitalismo comercial exigia estruturas de poder centralizadas, capazes de permitir a delimitação de fronteiras territoriais bem nítidas, onde deveria vigor uma autoridade nacional. Os mecanismos que asseguravam a legitimidade ao feudalismo já não mais serviam. O “poder soberano” passa a carecer de normas jurídicas precisas, capazes de respaldar o monopólio da violência pelo Estado centralizador. Justiça e polícia tornam-se, então, elementos essenciais à nova forma de legitimação. Vale ressaltar que, no Estado absolutista, que corresponde a essa fase, o poder público se valia de uma estrutura burocrático-administrativa bem simplificada onde o Rei materializava o poder terreno da vontade divina, de forma absoluta (*L'Etat c'est moi*), bastavam dois ministérios: um para arrecadar (o das Finanças) e outro para assegurar a arrecadação (o da Justiça).

O Príncipe, de Maquiavel (1980), obra escrita em 1513, apresenta os fundamentos segundo os quais o Estado do capitalismo comercial deveria se estruturar. Só um Estado forte, centralizador, seria capaz de satisfazer as condições necessárias à expansão do capital. A força — a violência oficial — torna-se o paradigma maior da legitimidade do príncipe.

Ainda que a obra de Maquiavel tenha sido escrita com o intuito de orientar a Lorenzo di Medicis em sua busca de centralização do poder na Itália, seguindo o exemplo da Espanha e da França, sua influência foi muito além. Torna-se, de fato, uma obra fundadora do pensamento político renascentista, que evoluiria *pari passu* com a própria evolução dos sistemas econômicos. Assim, da mesma forma que autores como Hobbes (1971) servem de referência para o Absolutismo, outros autores posteri-

ores vão surgir como arautos de uma nova era, a da Revolução Industrial, marcada por um Estado liberal, no sentido econômico e baseado em novas formas de legitimidade (o *Estado Civil*, de Rousseau).

A Revolução Francesa muda a fisionomia do Estado. Novas funções são agregadas a este, como conseqüências do Iluminismo, da industrialização e da necessária abertura de mercados em escala internacional. Já não bastavam apenas as antigas instituições responsáveis pela arrecadação e pela polícia/justiça. Como veremos mais adiante, novas pastas vão se somando paulatinamente ao aparelho de Estado.

O século XIX testemunha um incremento sistemático das estruturas públicas, ainda que dentro de uma ordem liberal. E o último quartil daquele século vai mostrar uma grande expansão dos aparelhos de Estado, sobretudo nas nações que dali em diante viriam a ingressar no rol de liderança do desenvolvimento em escala mundial. Pressionadas por imperativos de natureza social, as elites daqueles países foram agregando ao poder público novas responsabilidades, que sacudiram as estruturas de então, rompendo com práticas tradicionais típicas dos compromissos com os resquícios da velha ordem aristocrática feudal.

O caso da Alemanha de Bismarck é ilustrativo. Sua unificação, sob a hegemonia da Prússia, se deu mediante uma forte participação do Estado. Vencedor de três guerras, Bismarck pôde contar com uma inestimável entrada de capitais na Alemanha, que recebera grande indenização dos derrotados franceses. Com esses recursos, desenvolveu-se a indústria, mas também a especulação. Até que, em 1873, eclode uma grave crise econômica, típica de superprodução, superexploração e manipulação do mercado de ações (KENT, 1978:88). A crise amplia o poder de fogo dos socialistas no flanco da política interna alemã. Paradoxalmente, Bismarck, que tanta glória obtivera em lutas externas, e que tanta reação manifestava contra o “perigo vermelho” que se expressava desde o levante operário de 1848, não conseguia impor seu liberalismo e anti-socialismo ao país. Industriais, agricultores e trabalhadores, todos, esperavam do Estado algum tipo de apoio (*ibid.*:98). E, nesse sentido, a história vê, com surpresa, o nascimento de uma forma política original e inovadora: o “liberalismo intervencionista de Estado”.

É no governo conservador de Bismarck que as primeiras raízes do que viria depois a ser chamado de *welfare state* começa a se implantar. São adotadas leis de proteção ao trabalhador, em aspectos sobre doenças, acidentes, seguro por velhice, dentre outras. Ainda que discriminassem as mulheres e as crianças trabalhadoras, tais leis constituíram avanço para a época e serviram de referência para outros países (ver Quadro 1).

Quadro 1: Introdução da seguridade social Países-membros da OCDE

	Acidentes industriais	Saúde	Pensão	Desemprego	Alocação familiar
Bélgica	1903	1894	1900	1920	1930
Holanda	1901	1929	1913	1916	1940
França	1898	1898	1895	1905	1932
Itália	1989	1986	1898	1919	1936
Alemanha	1971	1883	1889	1927	1954
Irlanda	1897	1911	1908	1911	1944
Reino Unido	1897	1911	1908	1911	1945
Dinamarca	1898	1892	1891	1907	1952
Noruega	1894	1909	1936	1906	1946
Suécia	1901	1891	1913	1934	1947
Finlândia	1895	1963	1937	1917	1948
Áustria	1887	1888	1927	1920	1921
Suíça	1881	1911	1946	1924	1952
Austrália	1902	1945	1909	1945	1941
Nova Zelândia	1900	1938	1898	1938	1926
Canadá	1930	1971	1927	1940	1944
EUA	1930	-	1935	1935	-

Nota: Os dados incluem tanto os benefícios que inicialmente eram voluntários, mas contavam com a ajuda do Estado, quanto aqueles que eram compulsórios.

Fonte: Pierson (1991).

O final do século XIX foi também marcado pela adoção, nos países europeus e nos EUA e Japão, do princípio da universalização da educação, tarefa que dependia de uma maior participação do Estado e, paralelamente, implicava — como no caso francês — uma laicização do ensino. Já em 1850, os países escandinavos, a Alemanha, a Suíça, a Holanda, a Escócia e os EUA (os brancos) possuíam menos de 30% de sua população adulta em situação de analfabetismo. Em 1913, todo o grupo acima e mais a França, Inglaterra, Irlanda, Bélgica, Áustria, Austrália e Nova Zelândia, já se situavam num patamar de menos de 10% de adultos analfabetos [dados citados por Hobsbawm (1988:474)].

Tanto a educação quanto a saúde e a previdência social, ao se tornarem funções de Estado, implicavam um crescimento das estruturas pú-

blicas, em termos de participação do setor público no PIB e em termos de empregos públicos relativamente ao emprego total. E esse quadro segue uma tendência sempre crescente até que no ápice do *Welfare State* os números chegam a notáveis proporções, conforme se depreendem do Quadro 2.

Quadro 2: Papel do *Welfare State* na estrutura de emprego: Participação do setor público nos empregos em educação, saúde e serviços sociais (ESS) — 1985 (em %)

	Emprego em ESS/ Emprego total	ESS Público/ ESS Total	ESS Público/ Emprego Total
Dinamarca	28	90	25
Noruega	22	92	20
Suécia	26	92	25
Áustria	10	61	6
França	15	75	11
Alemanha	11	58	7
Itália	12	85	11
Canadá	15	44	7
Reino Unido	16	77	12
EUA	17	45	8

Fonte: WEEP Data Files. In: Esping-Andersen (1990).

2. O inevitável crescimento das estruturas estatais

Até aqui vimos como o crescimento das funções do Estado, seja por desígnios da expansão da economia, seja por imperativos de natureza social, implica crescimento de suas dimensões político-administrativas. Vejamos agora, numa breve retrospectiva, alguns traços marcantes da evolução das configurações institucionais dos aparelhos de Estado, que obedecem a uma certa lógica ao longo do tempo. Em suma, busca-se mostrar que o *lay-out* institucional de cada Estado não é algo fortuito, mas sim resulta de processos históricos bem determinados. E, portanto, a reversão de desenhos está, necessariamente, associada à eliminação de funções, independentemente do atingimento pleno de seus objetivos.

Em seu estudo comparado sobre administrações e Estados, Gérard Timsit (1987:37-43) afirma, no que concerne ao número de elementos constitutivos de uma administração central, que “não existe, evidentemente

te, nenhuma solução nem evolução que sejam absolutamente comuns a todos os Estados”. Entretanto, cada experiência, vista individualmente, pode representar um referencial importante, e o estudo de um conjunto de casos pode apontar um certo tipo de tendência geral, ao longo do tempo.

Historicamente, a maior parte dos Estados analisados por Timsit teve suas estruturas administrativas — em nível de gabinete ministerial — ampliadas ao longo do tempo, numa espécie de tradução institucional do princípio da divisão do trabalho. Assim, na França, as necessidades e a maior complexidade dos negócios impuseram um desdobramento da velha estrutura herdada *do ancien régime* (caracterizada por dois ministérios — Justiça e Finanças — e por quatro secretarias de competências geográficas). Com a Revolução de 1789, apareceram as pastas da Marinha, Guerra, Relações Exteriores, Interior, além daquelas duas pré-existentes (a das Finanças foi transformada em Contribuições e Rendas Públicas). O número de ministérios cresce progressivamente, até que no último pós-guerra atinge — incluindo-se as secretarias de Estado — o patamar de 40 pastas.

Evolução similar ocorreu na Grã-Bretanha, que também respondeu aos imperativos da especialização ministerial. O gabinete, que contava com cinco membros em 1783, passa a uma dúzia nos anos de 1850; 17, no final do século e mais de 20 durante a Primeira Guerra Mundial. Atualmente, mesmo tendo passado pelo vendaval desestabilizante de Margareth Thatcher, aquele país conta com um número em torno de 30 pastas.

Na Alemanha, e também seguindo a mesma tendência, existia, à época do Império Hohenzollern, um conjunto de cinco ministérios, que cobriam as funções clássicas dos Estados naquela época: Relações Exteriores, Guerra, Finanças, Interior e Justiça. Já na República de Weimar, o incremento das funções do Estado levaria à constituição de um gabinete com 10 membros. Durante o III Reich, contrariamente ao que se esperaria de um regime totalitário, a multiplicação de pastas levou a que se qualificasse o quadro institucional de “anarquia burocrática”. Após a derrota de 1945 e a constituição da República Federal Alemã, mesmo o trauma institucional resultante do período nazista não impediu que o novo Estado já nascesse com 14 ministérios.

Mesmo no Brasil, cuja evolução administrativa foi marcada pela herança colonial — que inibia certas funções, como as Relações Exteriores — a tendência verificada ao longo da história pós-independência não foi muito diferente daqueles países europeus. À época do início da República, em 1889, o aparelho administrativo do Estado já contava com sete ministérios: Guerra, Marinha, Relações Exteriores, Justiça, Fazenda, Obras Públicas e Agricultura. Até o governo de Vargas, iniciado em 1930, esse quadro

não muda muito. Mas a partir daí, surgem os ministérios do Trabalho, da Indústria e do Comércio, da Educação e da Saúde. Com a Segunda Guerra Mundial, cria-se o da Aeronáutica. Depois, outras três pastas são criadas, como resultado de desdobramentos e reestruturações. Em 1962, é criado o Ministério Extraordinário do Planejamento, que João Goulart entregou a Celso Furtado. Ao final do governo de José Sarney, o Brasil contava com 23 pastas em seu gabinete ministerial, depois de já ter tido 28, no início do mandato previsto para Tancredo Neves. Collor varreu do organograma do Estado uma série de pastas, mas não suas funções, que foram agregadas num menor número de ministérios e de secretarias diretamente ligadas à Presidência da República. Passado o vendaval demolidor, a estrutura do Estado volta a ter um desenho muito parecido com o precedente.

O exemplo mais radical de autolimitação da administração pública é o da China, após a morte de Mao Tse-Tung: dos 98 ministérios e comissões ministeriais existentes em 1982, só restaram, depois de 1984, um total de 52, o que significa uma redução de quase 50%. Na época, o efetivo de funcionários foi reduzido em 200 mil, o que proporcionalmente à população do país não representou uma medida tão importante quanto a redução em 100 mil servidores britânicos,¹ efetuada por Margareth Thatcher na primeira metade dos anos 80, sem que houvesse, contudo, um reflexo profundo no nível do tamanho do gabinete.

Um elemento comum assinalado por Timsit em relação aos casos acima mencionados é o “modo de especialização das estruturas administrativas”. Para o autor, dois mecanismos contribuem para o fenômeno. Em primeiro lugar, destaca-se o processo de “agregação” de instituições criadas a partir de peças que se juntam às estruturas já existentes, de forma a assegurar o desempenho de “novas funções” que até então não eram da alçada do Estado. É o caso, por exemplo, da pasta do Trabalho, que surge como corolário da ação regulamentadora do mercado e das relações trabalhistas. O segundo mecanismo que leva a uma especialização e complexidade do aparelho de Estado é a “diferenciação” das estruturas administrativas. Tal processo pode se dar pela própria evolução e aumento da complexidade de certos setores (caso da separação entre Viação e Obras Públicas no Brasil), ou como resultado de prioridade política (caso da Reforma Agrária).

Vale assinalar que a agregação de novas funções ao Estado pode se dar de duas maneiras: pela incorporação por parte do setor público de uma atividade que já existia anteriormente, mas não em escala universalizada, ou pelo aparecimento de uma nova preocupação social, que se torna objeto de políticas de regulação ou de regulamentações. No primeiro caso, cita-se o caso da educação, que existia de forma seletiva e privada, em grande medida assegurada pela Igreja, mas que ao se tornar

universal e obrigatória passou a constituir um campo específico de atuação governamental. No segundo caso, o exemplo da proteção ao meio ambiente, que se torna preocupação pública nos últimos 25 anos, marcou o aparecimento de estruturas correspondentes em quase todos os países.

Entre a crescente especialização e a necessidade de coordenação eficiente, deve-se situar a busca de um tamanho “ótimo” de gabinete. Os países desenvolvidos parecem ter encontrado um certo equilíbrio quanto a esse número, pois nos últimos anos são relativamente pequenas as mudanças que empreenderam. Ainda que tenha havido uma redução de certas atividades (notadamente as ligadas à produção industrial), a estrutura do Estado não tem apresentado transformações substanciais naqueles países. E não poderia ser diferente, em se tratando de processo caracterizado por uma redivisão do trabalho entre os setores público e privado, mas não de uma eliminação de funções do Estado (esse ponto será retomado mais adiante).

Uma coisa, entretanto, é certa: o tamanho institucional dos aparelhos de Estado é o retrato do próprio espectro de atuação do setor público, enquanto promotor, formulador e executor de políticas públicas. O papel de regulação das sociedades foi evoluindo ao longo dos tempos, levando a tal configuração político-institucional.

O debate sobre eficiência, que tem servido de pano de fundo às teses de redução do tamanho do Estado, deve estar, portanto, condicionado a dois parâmetros bem claros e diferenciados: por um lado, a busca de um melhor desempenho, que envolve decisões e técnicas administrativas; e, por outro, a revisão do papel e das funções do poder público. Este último aspecto, que aparece nas pautas de discussão sobre reformas do Estado, não pode ser confundido com o primeiro. Ele deve, na verdade, ser avaliado à luz das particularidades de cada sociedade, do grau de pertinência e atualidade de cada uma das funções do poder público, das possibilidades e riscos de uma transferência de competências públicas a esferas privadas ou públicas não-estatais.

3. A crise do Estado e seus muitos diagnósticos

Uma das características desse fim de século tem sido a surpreendente convergência de análises quanto a certas evidências que se apresentam em nossas realidades políticas, econômicas e sociais. Talvez pelo fato de que a via socializante tenha entrado em colapso, ou porque o mundo vem mostrando problemas cujas soluções não são vislumbráveis com as fórmulas e instrumentos de que se dispõe, há um forte consenso quanto ao fato de que estamos diante de uma “crise de paradigmas” que expliquem e resolvam nossos impasses, mas se há consenso quanto aos fatos, não o há, por outro lado, quanto a um diagnóstico efetivo e, muito menos quanto ao modo de enfrentamento dos problemas.

Particularmente, no tocante ao modelo de intervenção estatal constituído a partir do final do século passado, e que ganha vigor com a Revolução Russa de 1917 por um lado e com o *New Deal* norte-americano, por outro, muito se tem discutido nas academias e muito se tem feito na arena política. Um batalhão de intelectuais vem pontificando a respeito da crise do Estado, que chegou a impasses tanto pelo lado fiscal, quanto operacional.

A perda de legitimidade social do modo de intervenção estatista não deixa dúvidas. Entretanto, em cada sociedade particular, as razões e o tipo de manifestação dos problemas tendem a ser bem específicos. Há semelhanças e traços comuns, perceptíveis em toda parte. Assim, a dimensão fiscal tem se mostrado como um fator limitante, seja pelo lado da disponibilidade de recursos orçamentários que permitem a continuidade do modelo vigente, seja pelo fato de que o financiamento dos déficits resulta em incremento na carga tributária.

Na literatura internacional, o mote tem sido a crise do *Welfare State*, ou, como insistem os franceses, do *Etat Providence*. Evidentemente, trata-se, ali, da saturação de um modelo bem particular àquelas realidades.

Rosanvallon (1981) assinala que o que está em jogo hoje não é o tamanho ou o peso tributário da crise do Estado Providência. Para ele, a crise é bem mais profunda: ela reflete uma outra crise, que é a das relações entre Sociedade e Estado.

Mas por que esta crise se manifesta hoje?

O autor citado intui três possíveis explicações para esta indagação:

1) primeiramente, porque onde existe o Estado Providência (E-P) já cumpriu, mesmo que com falhas, seu papel de redução das desigualdades;

2) o crescimento já não mais representa o papel de “lubrificante” social (ou seja, a mecânica do E-P não está sendo acompanhada de reformulações no contrato social); e

3) atualmente, uma crítica de esquerda se junta à reação liberal tradicional.

As razões da crise do *Welfare State* (WS), conforme análise de Pierson (1991), podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- mudanças na economia política internacional, acarretando erosão do compromisso entre o capital e o trabalho organizados;
- incompatibilidade, de longo prazo, com a economia de mercado;
- mudanças na estrutura de classes e nos padrões de consumo, gerando erosão da aliança entre as classes médias e trabalhadoras, pelo bem-estar público;
- erosão da solidariedade de classe no interior da própria “ampla” classe trabalhadora; e

· incompatibilidade do WS baseado no crescimento, em termos de assegurar um genuíno bem-estar individual e social.

Um traço comum na análise dos dois autores é a constatação de que o Estado de bem-estar social, nos moldes como foi sendo edificado, perde sua capacidade de operar de forma socialmente satisfatória quando entra em colapso o mundo do trabalho. O pós-industrialismo e seu corolário — o desemprego — dismantlam os fundamentos da proteção social ao desequilibrar a relação securitária entre população ativa e inativa. O envelhecimento da sociedade, relativamente a uma cada vez menor taxa de natalidade, já vinha representando forte pressão sobre a população ativa, em termos de relação trabalhadores/aposentados. Com a crise do desemprego, outros mecanismos — como o seguro desemprego — se mostram também vulneráveis a tal ponto que perdem sua universalidade, passando a amparar apenas uma parcela cada vez menor da população. O surgimento do fenômeno da exclusão social no mundo desenvolvido — novidade desse fim de século — contribui, sem dúvida, para o questionamento do WS.

A mudança na composição dos custos do WS pode ser avaliada pelo Quadro 3, que mostra, para o caso francês, como vem aumentando a participação relativa dos gastos com “envelhecimento” da população e com o desemprego, ao mesmo tempo em que diminuem as rubricas doença e alocação familiar.

Quadro 3: França — Distribuição percentual dos benefícios sociais

	1960	1990
Velhice	31%	51%
Doença	33%	26%
Família	31%	13%
Desemprego	1%	7%
Outros	4%	3%

Fonte: *Comptes de la Sécurité Sociale/França, apud. D'intignano (1993).*

O diagnóstico da crise do WS pela corrente de pensamento da “nova direita” recorre ao pensamento de Hayek, Buchanan e outros autores, para reafirmar seus princípios antiestado. Pierson (1991:48-48) sumariza o clamor desse grupo de pensadores, em seis grandes pontos:

- o WS é antieconômico
- o WS é improdutivo
- o WS é ineficiente
- o WS é não-efetivo
- o WS é despótico
- o WS é a negação da liberdade

Já a crise do Estado em países como o Brasil tem natureza bem diversa. Ainda que tenhamos seguido a fórmula do WS, promovendo legislações que regulamentavam o mercado e as relações de trabalho, que tenhamos instituído um sistema previdenciário e, até mesmo, mais recentemente, um seguro desemprego, nunca conseguimos universalizar sua abrangência. Uma ampla camada da população sempre esteve à margem de qualquer tipo de amparo público. Aliás, esse é um traço marcante de nossa sociedade desde a colônia. O grau de expectativa — e, portanto, de legitimidade — em relação ao Estado é aqui muito reduzido. A crise não se reveste, então, do mesmo caráter de desencanto como lá nos países do WS. Aqui, a crise é um misto de falta de políticas de bem-estar universalizadas, paralelamente a uma perda de efetividade dos poucos instrumentos de políticas sociais, junto às reduzidas parcelas da população que a elas tinham acesso. Ao contrário da saturação, do envelhecimento do WS, em nosso caso vivemos uma atrofia precoce de seu desenvolvimento.

Na verdade, o que está em crise, no caso brasileiro, é o Estado Patrimonial, cuja superação não se deu até o presente, mesmo que uma série de políticas trabalhistas tenham sido implantadas. A situação pode, em certa medida, ser comparada ao caso da Alemanha, à época de Weber: mesmo com os avanços em matéria de políticas sociais, promovidas no governo de Bismarck, aquele país ainda guardou por algum tempo fortes resquícios do patrimonialismo herdado de seu passado feudal. A velha nobreza sobrevivia, à sombra da máquina pública ampliada pelo crescimento das instituições do Estado. Daí, a assertiva weberiana de que os funcionários (“servidores”) deveriam passar ao exercício da dominação das instituições públicas, em substituição aos notáveis (WEBER, 1971:221). Weber considerava, assim, que um corpo burocrático profissional e neutro deveria exercer efetivamente o poder legítimo de decidir sobre a condução dos negócios públicos, numa forma de dominação racional.

O fato de o Brasil ainda manter fortes traços da dominação tradicional (*ibid.*:323-238) em suas estruturas políticas e institucionais o coloca em situação bem distinta dos países do WS, em termos de diagnóstico da crise do Estado.

Nesse sentido, ainda que haja sintomas parecidos, o diagnóstico não é o mesmo e, portanto, remédio (ou, pelo menos a dosagem) não pode ser o mesmo.

4. A razão desestatizante: a receita neoliberal e suas armadilhas

Com a agudização da crise do sistema de WS (e não necessariamente do Estado nos países onde este se edificou), o terreno mostrou-se aparentemente fértil para reformas desestruturantes das instituições de proteção social. Entretanto, passados quase 20 anos desde o início das práticas desestatizantes, onde o modelo *tory* britânico serviu de referência, o que se viu foi muito mais privatização de empresas públicas do que eliminação da proteção social (ver Quadro 4). Aliás, a análise dos dados mostra que houve um incremento relativo da participação da Proteção Social na composição dos PIBs dos países mais desenvolvidos. Por exemplo, é verdade que o sistema de habitação popular do Reino Unido foi privatizado, mas o NHS (*National Health Service*) sobreviveu. Ainda que os serviços de *catering* e lavanderia dos hospitais públicos tenham sido objetos de franquias, o sistema não foi desmontado.

Quadro 4: Proteção social em percentagem do PIB

	1960	1970	1980	1990
EUA	7,3	10,4	12	14,8
Japão	4,1	5,7	10,5	11,5
CEE	-	-	21,1	23*
Alemanha	18,1	19,5	25,4	24*
Reino Unido	10,2	13,2	16,4	20,3*
França	13,4	16,7	23,5	26,6
Grécia	7	9	11	20,6
Suécia	10,8	16,7	32,4	33,9

* = 1988-1989

Fonte: OCDE, *apud*. D'Intignano (1993:56)

Comentar as inúmeras armadilhas, mitos e falácias que revestem o debate sobre as fórmulas minimalistas de enfrentamento dos diferentes tipos de crise, que se manifestam atualmente nos diferentes tipos de Estados, é uma tarefa que extrapola os modestos limites deste texto.² Alguns pontos, entretanto, merecem ser explicitados, enquanto elementos para reflexão que podem ajudar no enfrentamento dos desafios das reformas dos Estados.

O modo como o neoliberalismo vem pregando a hegemonia do mercado sobre o Estado, na regulação dos sistemas econômico-sociais, coloca-os em posição comparável a de revolucionários. Touraine (1994:145) chama a atenção para o fato de que “os liberais e os revolucionários têm em comum o fato de não pensarem em termos de agentes, mas em termos de racionalidade do sistema, quer seja uma questão de leis de mercado

ou de socialismo científico”. Para o autor, o Estado é sempre o agente central de mudança dos sistemas. Daí, “a ação revolucionária consiste em assumir o controle do Estado, a fim de dirigir esta mudança” (*ibid.*). Quanto a este aspecto, cabe assinalar que a “revolução neoliberal”, ainda que na aparência se valha do desmantelamento de Estado, busca, na verdade, a conquista do mesmo, como forma de viabilizar a construção de um outro Estado: onde o mercado substitua as formas de mediação entre os diferentes atores sociais; onde o econômico substitua o social; onde a concorrência substitua a cooperação; onde o Eu substitua o Nós.

Uma confusão recorrente que vem se expressando no debate sobre a reforma do Estado é a da diferença entre “regulação” e “regulamentação”, que não são a mesma coisa. O papel do Estado, independentemente do grau de interveniência direta enquanto ator econômico, é o de regular as relações entre os diferentes agentes do sistema econômico-social. Para regular, pode lançar mão de dois mecanismos: a regulamentação e a ação direta. Um não elimina o outro, mas a intensificação do uso dos dois, nas décadas precedentes, exacerbou o poder estatal e vulnerabilizou as instituições públicas.

No atual processo de reformas, as propostas minimalistas têm dado ênfase à simultaneidade da desregulação e da desregulamentação. Os riscos de tal conduta são graves. No caso das empresas públicas, por exemplo, que por seu caráter estatal já representam, em si, instrumentos de regulação, o Estado não necessita de muitas regulamentações; mas quando se pensa em privatizá-las, é preciso que sejam definidas regras de funcionamento, sobretudo quando se tratar de serviços públicos que passem a ser objeto de concessões à iniciativa privada.

Portanto, considerar a experiência do Reino Unido, as privatizações, que significaram redução de atividades governamentais (ainda que não tenha havido desestatização!), mostram que é preciso aumentar — e não reduzir — as regulamentações. Se estas se mostram obsoletas ou ineficientes, é o caso de revê-las, mas não de eliminá-las. Ou seja, melhor que o conceito de desregulamentação é a idéia de “re-regulamentação”.

Propor medidas neoliberais simultaneamente ao enfraquecimento do Estado constitui um paradoxo. O neoliberalismo reifica as virtudes reguladoras da *mão invisível* do mercado. Exalta a competitividade, e exacerba assim a dimensão da individualidade, do Eu. Quando isso se dá num contexto de Estado fraco, a tendência é a barbárie descrita por Hobbes (1971:219), em que a inexistência da República ou Civitas (*Leviatã*) levaria à guerra de cada um contra seu vizinho. Anderson (1995), em seu *Balanço do neoliberalismo* assinala que para que este se implante, é preciso um Estado forte e não, como se supõe, fraco.

Crozier (1987:71) resume a crise do Estado numa fórmula simples: quanto maiores as necessidades e as demandas de intervenção, maiores as dificuldades de se intervir; quanto mais complexo o sistema de relações que gera o tecido social, maior o grau de mediação do Estado de que ele necessita. Daí, surge um paradoxo: quanto maior a liberdade dos participantes no jogo social, mais necessária se torna a organização. Nesse sentido, os apóstolos do neoliberalismo, que pregam o Estado-Mínimo, são incapazes de perceber uma regra fundamental: “é preciso muita organização para assegurar mais liberdade a um grupo crescente de pessoas”.

Ao longo dos últimos 20 anos, muito se tem noticiado sobre o esforço dos países endividados do Terceiro Mundo em termos de equacionar seus débitos frente ao Sistema Financeiro Internacional. O Fundo Monetário Internacional — FMI, instituição que opera como verdadeira guardiã dos grandes bancos, desempenhou um importante papel enquanto força promotora ou indutora de reformas nas estruturas estatais dos países que buscavam renegociar suas dívidas externas. O receituário, sempre baseado em princípios de redução dos gastos do setor público, inclusive dos subsídios a atividades econômicas, segue um modelo generalizado, aplicável a qualquer país. A partir de tais condições, sucessivas cartas de intenção foram sendo produzidas pelos governos que buscavam adaptar-se às exigências impostas. Nesse jogo, parecia contar mais as intenções explicitadas do que as ações concretas, de tal modo que as referidas cartas de intenção se sucediam, sempre com promessas de difícil cumprimento, ainda que invariavelmente com incremento da austeridade na economia doméstica dos países. O laboratório neoliberal chileno apresentava-se como precursor de sucesso e paradigma.

Esse foi o “pano de fundo” de um traumático processo de desmantelamento institucional das estruturas estatais em vários países. O sucateamento das instituições era acompanhado também pelo sucateamento dos seus recursos humanos, de tal forma que operava-se um perverso ciclo vicioso, que invariavelmente remetia a uma perda de eficiência e de credibilidade no papel do Estado em cumprir certas funções. A missão providencial do poder público, em termos de identificar estratégias e promover o desenvolvimento, é substituída, no discurso tecnocrático, pelo mercado, entendendo-se este como um *deus ex-machina*. O “fetichismo do planejamento”, como mão invisível que levaria à superação do atraso e da pobreza, foi sendo substituído pelo “fetichismo do mercado”. Mas como o mercado, nos sistemas econômicos infantis, é uma abstração, sendo muitas vezes produto e dependente da própria ação estatal, é evidente que graves desajustes se produziram.

As privatizações de empresas públicas, que seguiam orientação tácita os receituários do FMI e do Banco Mundial, nem sempre correspondiam a um aumento da eficiência social, sobretudo aquelas relativas

a serviços públicos. A busca de maiores resultados econômicos, no curto prazo, acabou levando a uma formidável negligência com o caráter público da prestação de certos serviços públicos. O caso argentino é rico em exemplos a esse respeito. Telefonia, energia e transportes urbanos, uma vez privatizados — e sem serem objetos de regulamentações que servissem de salvaguarda aos interesses públicos — passaram a orientar-se principalmente no rumo da rentabilidade (“qualidade e produtividade”), afastando-se do princípio da universalização do atendimento. Assim, paralelamente ao surgimento do conceito de “cliente” como o objeto da busca de satisfação, ocorre também uma perversa redução no universo desses beneficiários: a exclusão de uma parte dos usuários — aqueles que não constituíam um mercado, no sentido econômico do termo — da categoria de clientes.

O caso argentino se presta, como bom exemplo, a uma avaliação da eficácia do processo de privatização, sob um ângulo estritamente econômico. Lá, o sistema de metrô e de serviços ferroviários metropolitanos, que em 1997 receberam subsídios do Estado da ordem de 270 milhões de dólares, deverão receber, em 1998, 318 milhões de dólares, o que corresponde a um incremento de 17,7%. Se se considera que a privatização — no caso via concessão — se deu justamente por razões de ineficiência ou incapacidade do Estado em administrar tal serviço, parece um paradoxo que o próprio Estado deva arcar com crescentes subsídios a seus concessionários privados. E o paradoxo chegará a seu paroxismo no ano de 1999, quando está previsto o repasse de recursos públicos da ordem de um milhão de dólares diários, que igualam o valor da perda diária que representava a operação dos trens urbanos pelo Estado, em 1991, quando seu “alto custo” justificou a decisão pela privatização.³

O caso argentino é também eloqüente, para mostrar o quanto a fragilidade das estruturas de mercado, em contextos sociais caracterizados pela pobreza de amplas camadas da população, pode conduzir a situações de exclusão social. E evidencia, também, o papel universalizador do Estado, na extensão dos serviços públicos — e da cidadania — a todas as camadas da população, independentemente da rentabilidade global imediata de uma ou outra empresa prestadora de tais serviços. *Mercado, produtividade e universalidade são conceitos que não podem ser reduzidos à simples análise econômica, em países menos desenvolvidos.*

A esse respeito, o recente relatório do BIRD parece buscar redimir aquele organismo de suas práticas desestatizantes recentes ao reconhecer o papel determinante do Estado:

“...o Estado tem enorme responsabilidade no desenvolvimento econômico e social de um país e sobre a sustentabilidade do desenvolvimento. O potencial do Estado de alavancar, de promover e de mediar mudanças na busca de fins coletivos não tem limites. Onde tal capacidade foi bem utilizada, as economias floresceram.

Mas onde isso não ocorreu, o desenvolvimento chocou-se contra um muro de tijolos.” (BIRD,1997:157).

Aliás, conforme reconhece o próprio BIRD em seu relatório anual de 1994, o papel do setor público nos investimentos em infra-estrutura, por exemplo, é decisivo. Dados para a década de 80, justamente o período de pior desempenho dos Estados nas nações em desenvolvimento, indicam que o poder público foi o principal fator de geração de infra-estrutura, corroborando a tese de que em países pobres o mercado, em si, não atende a necessidades básicas cujos investimentos são de maior risco e retorno lento. Os investimentos totais em infra-estrutura, numa amostra de países, foram, naquele período, de 20% para nações de baixa-renda e de 22% para as de média-renda. Já os gastos estatais, no mesmo tipo de atividade, foram, respectivamente, de 38 e 58% (BIRD,1994:14).

Mas se hoje o BIRD enfatiza o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, não se pode dizer que isso sempre tenha se dado desta forma. Na realidade, tanto o BIRD como o FMI induziram, sobretudo nos anos 80, práticas que se baseavam no diagnóstico de que grande parte da culpa pelo atraso e pela instabilidade da economia em desenvolvimento se devia à excessiva intervenção estatal. Em seus relatórios, estas instituições destacam o tema de que o Estado deve confiar mais no mercado como mecanismo de alocação e distribuição, deixando maior espaço ao setor privado (BABAL,1992:261). As políticas de ajuste estrutural, praticadas nos últimos 15 anos na América Latina, são o reflexo dessa doutrina.

O citado autor (*ibid.*:262-263) identifica três grandes períodos na atuação dos organismos financeiros internacionais como o FMI e o BIRD. Na primeira fase que vai de 1946 a 1969, prevalecem políticas de empréstimos baseadas numa forte valorização dos princípios de mercado. Na segunda fase (décadas de 60 e 70), as operações se inclinam para o fortalecimento do papel do Estado nas economias em desenvolvimento, com notáveis reflexos sobre o crescimento das empresas estatais. O terceiro período, que se estende até recentemente, é marcado pelo desencanto com as políticas estatizantes, voltando-se a valorizar as virtudes do mercado.

O momento atual parece ser o de inflexão de tal tendência pelo reconhecimento de que também o mercado não resolve nossos graves problemas estruturais; talvez mesmo pelo fato de que o próprio mercado não está suficientemente estabelecido e amadurecido nesses países, carecendo de uma ação regulatória por parte dos Estados.

5. Conclusão

Uma das razões para a existência de tantos diagnósticos sobre a crise do Estado é o fato de que não se trata de um crise única, que possa ser generalizada. São muitas as crises que, embora simultâneas, revelam naturezas bem particulares em Estados bem particulares. Nossa época é, portanto, de “crises dos Estados”, no plural. Assim, a busca de solução também não pode ser baseada em fórmulas universais, mas sim em diagnósticos de cada caso.

Isso não impede, evidentemente, que se recorra a experiências internacionais, para se buscar ensinamentos. Só que estes devem servir de referência, e não de norma.

O tema da reforma do Estado é, sem dúvida, um dos grandes desafios intelectuais e políticos desse fim de século. As práticas até aqui experimentadas vêm se mostrando limitadas, principalmente nos países menos desenvolvidos, onde o mercado tem mostrado fortes limitações em assumir o papel de regulador das forças sociais e econômicas, em sociedades tão complexas como as nossas, mas frágeis sob o ponto de vista político-institucional.

As análises e experiências têm sido carregadas de conteúdo voluntarioso, de natureza ideológica e casuísta. O resultado tem sido muito mais a demolição do Estado do que a edificação de uma via alternativa de organização societal, com todas as mazelas que isso implica.

A *razão desestatizante* mostra suas limitações, efetivamente, de forma tão peremptória, que até mesmo as instituições financeiras internacionais parecem estar recuando de sua radicalidade antiestatal.

O cenário, para essa virada de século, parece ser muito mais o de busca de um novo modo de atuação estatal do que a continuidade do seu desmantelamento. “Reestatização” seria um conceito mais adaptado, mas para tanto uma série de mudanças se torna necessária.

No caso brasileiro, considerando questões emergenciais que servem de “pano de fundo” para o debate da reforma do Estado, sugere-se alguns princípios como norteadores:

- Em primeiro lugar, aponta-se o imperativo de se implementar reformas de base, tão consensualmente necessárias, mas tão adiadas por vicissitudes do jogo político continuísta. Nesse contexto inserem-se a reforma agrária, a “despatrimonialização” do Estado, a universalização de fato da educação e das oportunidades sociais, o fim da exclusão social; enfim, a extensão da cidadania a toda a população.

- As regras do jogo devem ser claras e duradouras: não se pode mudar critérios ao belprazer de casuísmos dos dirigentes, que são transitórios e, com frequência, obedecem muito mais à lógica patrimonialista e ao clientelismo político do que a critérios de competência técnica.

- O Estado é perene (ainda que, em sua evolução, passe por mudanças); os governos são temporários e têm a missão de gerir e assegurar

o bom funcionamento do Estado. Nesse sentido, os governos têm o dever de melhorar a configuração do Estado e não têm o direito de desmantelá-lo.

- Os servidores são funcionários do Estado e não de governos. A máxima de que o “chefe sempre tem razão” não pode se aplicar automaticamente ao serviço público. Os servidores devem ser uma salvaguarda do bom desempenho das instituições públicas.

- Quem deve ter estabilidade, em primeiro lugar, é o Estado e suas instituições; os servidores não podem colocar a sua estabilidade acima do bem comum.

- A estabilidade não pode ser apenas um direito: ela implica também em deveres. O Estado não pode se converter em um poder voltado prioritariamente para seus servidores: quem deve ser alvo das ações públicas, em geral, é o conjunto da população. Esta, sim, é o “cliente” do Estado.

Notas

- ¹ Vale ressaltar que essa redução não implica necessariamente demissões. O que houve, na realidade, foi uma transferência do nível de dependência funcional dos empregados das empresas que foram privatizadas, que deixaram de ser servidores públicos para se tornarem trabalhadores da iniciativa privada. É certo, contudo, que as privatizações britânicas acarretaram, num segundo momento, demissões em escala considerável.
- ² A esse respeito, ver Bursztyn (1991a, 1991b).
- ³ Clarin, Buenos Aires, edições de 2/12/97 (p.22) e 3/12/97 (p.30).

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Paz e Terra, RJ, 1995.
- BABAI, Don. “El Banco Mundial y el FMI: apoyo o rechazo al papel del Estado?”. In: VERNON, Raymond (org.). *La promesa de la privatización: un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1992.
- BIRD, *World development report 1994. Infrastructure for development*. The World Bank/Oxford University Press. Washington, 1994.
- BIRD, *World development report 1997. The State in a changing world*. The World Bank/Oxford University Press, Washington, 1997.
- BURSZTYN, Marcel. “Brasil: mitos e falácias da razão desestatizante”. Textos para discussão, 8, Ciências humanas, Dept. Economia, UnB, 1991a.
- BURSZTYN, Marcel. “Regular o Estado”. In: *Raízes*. ano X, v. 6, n. 8, p.49-68, Campina Grande, 1991b.
- CROZIER, Michel. *Etat Modeste, Etat Moderne*. Ed. Fayard, Paris, 1987.
- D’INTIGNANO, Béatrice Majnoni. *La protection sociale*. Ed. De Fallois, Paris, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. *Raison et Légitimité*. Ed. Maspéro, Paris, 1985.
- HOBBS, Thomas. *Léviathan*. Ed. Sirey, Paris, 1971.
- HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Impérios — 1874-1914*. Paz e Terra, RJ, 1988.
- HOBBSAWM, Eric. *A Era dos Extremos: O breve século XX, 1914-1991*. Paz e Terra, RJ, 1995.
- KENT, George O. *Bismarck e seu tempo*. Ed. UnB, Brasília, 1978.
- PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State*, The Pennsylvania State University Press, PA, USA, 1991.
- ROSANVALLON, Pierre. *La Crise de L’Etat Providence*. Ed. du Seuil, Paris, 1981.
- TIMSIT, Gérard. *Administrations et Etats: étude comparé*. PUF, Paris, 1987.
- TOURAINÉ, Alain. “A idéia de revolução”. In: FEATHERSTONE, Mike (org.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Vozes, Petrópolis, 1994.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

Introdução à crítica da razão desestatizante

Marcel Bursztyn

O artigo compreende uma visão crítica sobre os processos de reestruturação do Estado baseados na lógica neoliberal, que caracterizam as reformas minimalistas da década de 80.

O tema da reforma do Estado é visto como um dos grandes desafios intelectuais e políticos deste fim de século, devendo necessariamente ser contextualizado historicamente, uma vez que não existe uma única crise do Estado, mas várias crises dos Estados específicas e particulares, cujas soluções não são únicas nem universais, mas dependentes do diagnóstico de cada caso.

Entende-se que a razão desestatizante apresenta limitações, reconhecidas até mesmo pelas instituições financeiras internacionais que antes a defendiam. O cenário de um novo modo de atuação estatal é apresentado como mais provável, sendo o conceito de reestatização mais adequado para as mudanças que se fazem necessárias.

Introducción a la crítica de la razón desestatizante

Marcel Bursztyn

El artículo contiene una visión crítica sobre los procesos de reestructuración del Estado basados en la lógica neoliberal, que caracterizan las reformas minimalistas de los 80.

El tema de la reforma del Estado es visto como uno de los grandes desafíos intelectuales y políticos de este fin de siglo, que debe, necesariamente, ser contextualizado históricamente, una vez que no existe una única crisis del Estado, mas varias crisis de los Estados, específicas y particulares, cuyas soluciones no son ni únicas ni universales, mas dependientes del diagnóstico de cada caso.

Se comprende que la razón desestatizante presenta limitaciones, reconocidas hasta aún por las instituciones financieras internacionales que anteriormente la defendían. El escenario de un nuevo modo de actualización estatal es presentado como lo más probable y el concepto de reestatizaciones presentado como lo más adecuado para los cambios que se hacen necesarios.

Introduction to the critique of the denationalising reasoning

Marcel Bursztyn

The paper covers a critical view of the State restructuring processes based on neoliberal logics, which characterised the minimalist reforms of the eighties.

The theme of State reform is seen as one of the great intellectual and political challenges of the end of the century and it should necessarily be historically contextualized, since there is not one single State crisis, but several State crises, specific and private, for which solutions are not unique or universal, but depend on the diagnosis for each case.

It is understood that the denationalising reasoning presents shortcomings, recognised even by the international financial institutions that once defended it. The scenery for a new way of state performance is presented as being most likely, the concept of re-nationalising being the most adequate for the changes that are needed.

Contato com o autor: marcel.burs@persocom.com.br

Doutor em
desenvolvimento
econômico e
social e professor
da Universidade
de Brasília